

**Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe
für die Kosten der Unterkunft und Heizung in
der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach
dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)
und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch
Sozialgesetzbuch (SGB XII): Endbericht mit
Materialband vom 30.11.2016**

Malottki, Christian v.; Krapp, Max-Christopher; Kirchner, Joachim; Lohmann, Günter; Nuss, Galina; Rodenfels, Markus; Egner, Björn

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Malottki, C. v., Krapp, M.-C., Kirchner, J., Lohmann, G., Nuss, G., Rodenfels, M., Egner, B. (2017). *Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII): Endbericht mit Materialband vom 30.11.2016*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB478). Darmstadt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut Wohnen und Umwelt (IWU); Technische Universität Darmstadt. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50387-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

478

**Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe
für die Kosten der Unterkunft und Heizung
in der Grundsicherung für Arbeitsuchende
nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch
(SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem
Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)**

– Endbericht incl. Materialband –

Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)

Endbericht mit Materialband vom 30.11.2016

Autoren:

Dr. Christian v. Malottki, IWU
Dr. Max-Christopher Krapp, IWU
Dr. Joachim Kirchner, IWU
Günter Lohmann, IWU
Galina Nuss, IWU
Markus Rodenfels, IWU

Unterauftrag Kapitel 5:

Dr. Björn Egner, TU Darmstadt
Dr. Max-Christopher Krapp, TU Darmstadt

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft und Heizung für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften nach SGB II und SGB XII. Zum einen untersucht sie auf der Grundlage einer bundesweiten Kommunalbefragung, zwölf Fallstudien sowie zwanzig Expertengesprächen die aktuelle Umsetzungspraxis. Es werden unterschiedliche Verfahrensweisen der Grundsicherungs- und Sozialhilfeträger unter Berücksichtigung der wohnungsmarktlichen Rahmbedingungen analysiert und zentrale Herausforderungen und Probleme der Umsetzung diskutiert. Hier zeigt sich eine Vielfalt an Umsetzungswegen, die letztlich durch normative Entscheidungsspielräume auf kommunaler Ebene geprägt und weniger durch unterschiedliche Wohnungsmarktkontexte begründet ist. Zum anderen werden in der Studie mit dem Ziel einer existenzsichernden Bedarfsdeckung unterschiedliche Verfahren entwickelt, mit Hilfe derer mögliche Mietobergrenzen berechnet werden. Dabei differenziert die Studie zwischen drei grundlegenden Bemessungsansätzen, die im Wesentlichen auf der Abbildung der Wohnkosten einer definierten Referenzgruppe, den ortsüblichen Miete eines bestimmten Wohnstandards oder den Kosten für die Neuanmietung einer ausreichenden Menge von Wohnraum basieren. Verknüpft mit den verschiedenen Ansätzen sind unterschiedliche Datengrundlagen und Berechnungsschritte. Die Vergleichsberechnung in den zwölf Fallstudien und 878 deutschen Mittelbereichen zeigt im Ergebnis deutliche Unterschiede. Abschließend werden unterschiedliche Wege der Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmensetzung diskutiert. Hier werden Möglichkeiten der Bedarfsbemessung durch den Bund, die durch die aktuelle Datenlage beschränkt werden, und Empfehlungen bezüglich einzelner Verfahrensschritte der Bemessung beschrieben.

Abstract

The study seeks to appraise the rent benefit level necessary to meet welfare recipients' basic need for housing and heating. First, it examines the actual practice at a local level based on a nationwide survey, twelve case studies and twenty interviews with experts. The study analyses the different approaches of welfare authorities while considering regional housing market conditions. The crucial challenges and problems regarding implementation are also discussed, revealing that there are a variety of implementation paths. These are determined by normative decisions at a local level rather than different housing market contexts. Second, the study develops different approaches with the goal of calculating potential limits to ensure that the rent benefit level can meet the basic requirements for housing and heating. Here, the study differentiates between three basic assessment options based on: the housing costs of a defined reference group of low-income recipients, the usual local rent for a simple dwelling or the cost that allows for access to a share of the rental housing market that satisfies demand. Different data sources and calculation steps are linked with these three basic assessment options. A comparative calculation regarding the twelve case studies and the 878 German *Mittelbereiche* (geographical regions served by central places of the second out of four levels of importance) shows very different results. Finally, the study discusses different ways of developing the legal framework. This includes options for determining the rent benefit level by the federal government, that are constrained by the current lack of data, and suggestions referring to the different steps of determining the level by the local authorities.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	12
Exkursverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	15
Zusammenfassung	17
1. Einführung	23
2. Rahmenbedingungen der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft und Heizung	25
2.1 Aktueller rechtlicher Rahmen	25
2.1.1 Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts	25
2.1.2 Rechtlicher Rahmen nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII	26
2.1.3 Rechtsprechung des Bundessozialgerichts	27
2.2 Aspekte eines Existenzminimums des Wohnens	28
2.2.1 Grundlegende Begrifflichkeiten	29
2.2.2 Bedarfsdeckung und Verfügbarkeit	30
2.2.3 Bauliche Grundvoraussetzungen	31
2.2.4 Privatsphäre und Adresse	32
2.2.5 Wohnfläche	32
2.2.6 Freizügigkeit, „Gettoisierung“ und Wahlmöglichkeiten	33
2.2.7 Mehrbedarfe des Wohnens im Einzelfall	34
2.3 Besonderheiten des Konsumguts Unterkunft und Heizung	35
2.3.1 Räumliche Preis- und Flächendifferenzen	35
2.3.2 Zyklizität der Märkte und der Unterschied zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten	36
2.3.3 Transaktionskosten und Schwierigkeiten der graduellen Anpassung des Wohnkonsums	37
2.3.4 Mittelfristige Angebotsstarrheit und fehlende Substituierbarkeit	38
2.3.5 Abhängigkeit der Vermietungsbereitschaft und der Miethöhe vom Mieter	39
2.3.6 Wohnungen als heterogene Güter	39
2.3.7 Wechselwirkungen mit wohnungspolitischen Instrumenten	40
2.3.8 Besonderheiten der kalten und warmen Nebenkosten	41
2.3.9 Zusätzliche Besonderheiten der Heizkosten	42
2.4 Zwischenfazit	44
3. Bundesweite Bestandsaufnahme zur KdUH-Praxis	45

3.1	Zielsetzung und Vorgehen	45
3.2	Die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze	47
3.2.1	<i>Schlüssiges Konzept oder Höchstbetragstabelle des Wohngelds</i>	47
3.2.2	<i>Die räumliche Differenzierung der Angemessenheitsgrenze</i>	49
3.2.3	<i>Bruttokalt, nettokalt oder bruttowarm</i>	50
3.2.4	<i>Datenquellen für das schlüssige Konzept</i>	50
3.2.5	<i>Selbsterstellung oder Vergabe des schlüssigen Konzepts</i>	52
3.2.6	<i>Die Schlussfolgerung im schlüssigen Konzept</i>	54
3.2.7	<i>Muster oder Typen schlüssiger Konzepte?</i>	54
3.2.8	<i>Fortschreibung des schlüssigen Konzepts</i>	57
3.2.9	<i>Die Angemessenheit der Heizkosten</i>	59
3.3	Die deutschlandweite Erfassung der tatsächlichen Angemessenheitsgrenzen	59
3.4	Die Anwendungspraxis im SGB II / SGB XII	61
3.5	Widersprüche und Klagen und die Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen durch die Sozialgerichtsbarkeit	66
3.6	Die Bewertung der rechtlichen Rahmensetzung und lokalen Umsetzung	69
3.6.1	<i>Entscheidung über die Angemessenheitsgrenze</i>	69
3.6.2	<i>Einbindung weiterer Akteure</i>	69
3.6.3	<i>Positionierung zu einer Neuregelung des § 22 SGB II / § 35 SGB XII</i>	71
3.7	Zwischenfazit	72
4.	Vertiefende Fallstudien zur KdUH-Praxis	73
4.1	Auswahl der Fallstudienkommunen	73
4.2	Vorgehen bei der Fallstudienanalyse	76
4.3	Beschreibung der Fallstudienkommunen	77
4.3.1	<i>Statistische Analyse</i>	77
4.3.2	<i>Einschätzung der Wohnungsmarktlage durch Leistungsträger und Wohnungsmarktakeure</i>	82
4.4	Festlegung der Angemessenheitsgrenzen	85
4.4.1	<i>Vergleichsräume und Teilräume mit eigenen Angemessenheitsgrenzen</i>	85
4.4.2	<i>Daten und Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten</i>	87
4.5	Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen	104
4.5.1	<i>Statistische Vergleiche</i>	105
4.5.2	<i>Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen durch die Wohnungsmarktakeure</i>	108
4.6	Reformvorschläge aus den Fallstudienkommunen	110

4.7	Anwendungspraxis	113
4.7.1	Überblick	113
4.7.2	Dienstanweisungen	113
4.7.3	Verfahrensablauf	114
4.7.4	Ermittlung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung	119
4.7.5	Prüfung der Angemessenheit und Zumutbarkeit einer Kostensenkung	119
4.7.6	Wirtschaftlichkeit von Kostensenkungsmaßnahmen	123
4.7.7	Möglichkeit der Kostensenkung	125
4.7.8	Reaktionen auf Kostensenkungsaufforderungen und Kostensenkungen	129
4.8	Zwischenfazit	133
5.	Experteneinschätzungen zu KdUH-Recht und KdUH-Praxis	135
5.1	Zielsetzung und Vorgehen	135
5.2	Einschätzungen zu abstrakten Anforderungen der Existenzsicherung im Bereich Wohnen	136
5.2.1	Physisches und soziokulturelles Existenzminimum	136
5.2.2	Angemessenheit des Wohnens	137
5.2.3	Konkretisierungsgrad des Angemessenheitsbegriffs	139
5.2.4	Weitere Zielsetzungen und ihre Berücksichtigung	140
5.3	Wahrnehmung der aktuellen KdUH-Praxis	142
5.3.1	Rahmenbedingungen: Wohnungsknappheit und Problem der Verfügbarkeit	142
5.3.2	Nicht schlüssige Konzepte	143
5.3.3	Aufwand und Kosten	145
5.3.4	Transparenz und Akzeptanz	146
5.3.5	Variierende Umsetzungspraxis und Bedarfsdeckung	147
5.4	Experteneinschätzungen zu möglichen Weiterentwicklungen	148
5.4.1	Grundlegende Weiterentwicklungsperspektiven	148
5.4.2	Einschätzungen zu einzelnen Regelungsaspekten	151
5.5	Zwischenfazit	154
6.	Zur räumlichen Differenzierung existenzsichernder Bedarfe	156
6.1	Die räumliche Differenzierung von Unterkunftskosten	156
6.1.1	Kriterien der räumlichen Differenzierung der Unterkunftskosten in der BSG-Rechtsprechung	156
6.1.2	Ansatz 1: Der infrastrukturelle Zusammenhang als Definitionsansatz (Funktionaler Raum / Vergleichsraum)	157
6.1.3	Ansatz 2: Das gleiche Mietpreisniveau als Definitionsansatz (Preiszone)	159
6.1.4	Vergleichende Bewertung der beiden Ansätze	161
6.1.5	Trennung von Vergleichsraum und Preiszone	163
6.1.6	Methoden zur preislichen Differenzierung des Raums	165

6.2	Die räumliche Differenzierung von Heizkosten	167
6.3	Zwischenfazit	169
7.	Zu den verfügbaren Datengrundlagen	170
7.1	Datenquellen: Wohnungsmieten und deren inhaltliche Aussage	170
7.1.1	<i>Einkommens- und Verbrauchsstichprobe</i>	171
7.1.2	<i>Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen</i>	172
7.1.3	<i>Höchstbetragstabelle des Wohngelds, Wohngeldstatistik und Wohngeldstichprobe</i>	172
7.1.4	<i>SGB-II- und SGB-XII-Statistik</i>	174
7.1.5	<i>Mietspiegel und Mietspiegeldatensätze</i>	179
7.1.6	<i>Primärerhebungen (grundsicherungsrelevante Mietspiegel)</i>	181
7.1.7	<i>Angebotsmietdatenbanken</i>	181
7.1.8	<i>Mietpreissammlungen und Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse</i>	183
7.2	Datenquellen zum Mengengerüst auf dem Wohnungsmarkt	184
7.2.1	<i>Mengengerüst auf der Angebotsseite</i>	185
7.2.2	<i>Mengengerüst auf der Nachfrageseite</i>	186
7.3	Datenquellen zu kalten Nebenkosten	186
7.3.1	<i>Einkommens- und Verbrauchsstichprobe</i>	187
7.3.2	<i>Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen</i>	187
7.3.3	<i>SGB-II-Statistik</i>	187
7.3.4	<i>Primärerhebungen (Mietspiegeldatensätze und grundsicherungsrelevante Mietspiegel)</i>	188
7.3.5	<i>Angebotsmietdatenbanken</i>	189
7.3.6	<i>Betriebskostenspiegel des Mieterbundes</i>	189
7.4	Datenquellen zu Heizkosten und -verbräuchen	190
7.4.1	<i>Der bundesweite Heizspiegel</i>	190
7.4.2	<i>Techem-Hilfen für den Wohnungswirt</i>	192
7.4.3	<i>Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen</i>	193
7.4.4	<i>SGB-II-Statistik</i>	193
7.4.5	<i>Lokale Primärerhebungen</i>	193
7.4.6	<i>Betriebskostenspiegel des Mieterbunds</i>	193
7.5	Datenquellen und Fortschreibungsmöglichkeiten	194
7.5.1	<i>Lebenshaltungskostenindex</i>	194
7.5.2	<i>Verbraucherpreisindices</i>	194
7.5.3	<i>SGB-II-Statistik</i>	195
7.5.4	<i>Angebotsmieten</i>	195
7.6	Witterungsbedingte Schwankungen der Heizbedarfe	196
7.7	Zwischenfazit	197

8.	Möglichkeiten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft	198
8.1	Grundlegende Gestaltungsmöglichkeiten	198
8.1.1	<i>Angemessenheitsgrenze oder Pauschale</i>	198
8.1.2	<i>Grenzen der Produkttheorie und die Quadratmeterhöchstmiete</i>	200
8.2	Grundlegende Ansätze zur Bemessung von KdU-Angemessenheitsgrenzen	200
8.3	Weitere Vorabentscheidungen bei der Operationalisierung von KdU-Angemessenheitsgrenzen	203
8.3.1	<i>Die Vergleichsraumbildung und die Regionalisierung bundesweiter Datenquellen</i>	203
8.3.2	<i>Die Berücksichtigung der Wohnfläche</i>	203
8.3.3	<i>Datenquelle und Mietbegriff</i>	204
8.3.4	<i>Inflationierung</i>	205
8.3.5	<i>Selektion unzumutbarer Wohnungen</i>	206
8.3.6	<i>Getrennte oder integrierte Ermittlung von Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten</i>	206
8.4	Mögliche Verfahren für die Operationalisierung von KdU-Angemessenheitsgrenzen	207
8.4.1	<i>Referenzgruppenverfahren</i>	207
8.4.2	<i>Wohngeldhaushaltsverfahren</i>	211
8.4.3	<i>Wohnwertmerkmalsverfahren</i>	213
8.4.4	<i>Perzentilwertverfahren</i>	219
8.4.5	<i>Belegungsmatrizenverfahren</i>	221
8.4.6	<i>Verfügbarkeitsverfahren</i>	225
8.4.7	<i>Indikatorverfahren</i>	228
8.4.8	<i>Zusammenfassender Überblick über die Verfahren</i>	230
8.5	Vergleich der Rechenergebnisse	232
9.	Möglichkeiten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe des Heizens	234
9.1	Grundlegende Gestaltungsmöglichkeiten	234
9.1.1	<i>Angemessenheitsgrenze, Nichtprüfgrenze oder Pauschale</i>	234
9.1.2	<i>Isolierte Heizkostenprüfung oder Gesamtangemessenheitsgrenze</i>	237
9.1.3	<i>Bemessungsgrundlagen</i>	239
9.1.4	<i>Zwischenbewertung</i>	240
9.2	Mögliche Verfahren für die Operationalisierung	240
9.2.1	<i>Einheitliche Heizkostengrenze</i>	240
9.2.2	<i>Gebäudebezogene Ausdifferenzierung der Heizkostengrenze</i>	241
9.2.3	<i>Verfahren mit Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit den Unterkunftskosten</i>	245
9.3	Ergebnisse der Vergleichsrechnungen	251
9.4	Zwischenfazit	252
10.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung	254

10.1	Zentrale Befunde der vorliegenden Studie und grundlegende Empfehlungen	254
10.2	Möglichkeiten der Weiterentwicklung des KdUH-Rechts	258
10.2.1	<i>Weg 1: Bundesweite Festlegung von Angemessenheitsgrenzen</i>	258
10.2.2	<i>Weg 2: Bundesweite Festlegung eines Ermittlungsverfahrens mit kommunaler Präzisierungsmöglichkeit bei der Tatsachenermittlung</i>	261
10.2.3	<i>Weg 3: Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens mit kommunalen Spielräumen</i>	264
10.2.4	<i>Unterstützung der Kommunen durch Fachgutachten und Excel-Tools</i>	272
10.2.5	<i>Vergleichende Bewertung der drei Wege</i>	276
10.3	Empfehlungen zur Verbesserung der Datenquellen	277
10.3.1	<i>SGB-II- und SGB-XII-Daten</i>	277
10.3.2	<i>EVS und Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen</i>	278
10.3.3	<i>Wohngeldstatistik</i>	278
10.3.4	<i>Mietspiegeldaten und kommunale Primärdatenerhebungen</i>	279
10.3.5	<i>Angebotsmieten</i>	279
	Literaturverzeichnis	280
	Glossar wohnungswirtschaftlicher und statistischer Fachbegriffe	286
	Anhang: Interviewleitfäden und Arbeitshilfen	289
	<i>Leitfäden der Interviews in den Fallstudienkommunen aus Kapitel 3</i>	289
	<i>Leitfaden der Experteninterviews aus Kapitel 5</i>	295
	<i>Übersicht veröffentlichter Arbeitshilfen, Fachanweisungen, Behördenberichte, etc.</i>	296
	<i>Übersicht Positionspapiere, Stellungnahmen, etc.</i>	297
	<i>Fragebogen der Kommunalbefragung</i>	300
	Materialband	313

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einflussfaktoren von Heizkosten	43
Abbildung 2:	„Warum verwenden Sie die Höchstbetragstabelle des Wohngelds?“	48
Abbildung 3:	„Wie legen Sie die Angemessenheitsgrenzen seit dem 01.01.2016 fest?“	48
Abbildung 4:	„Wie viele räumliche Bereiche unterschiedlicher Angemessenheitsgrenzen gibt es in Ihrem Zuständigkeitsbereich?“	49
Abbildung 5:	„Bitte bewerten Sie, in welchem Maß die folgenden Kriterien bei der Abgrenzung der Bereiche / Zusammenfassung der Räume unterschiedlicher Angemessenheitsgrenzen eine Rolle spielen“.	50
Abbildung 6:	„Auf welcher Datenbasis (bzgl. der Mietdaten) basiert das schlüssige Konzept?“	51
Abbildung 7:	„Welche Mieten umfasste die für die grundsicherungsrechtlichen Fragestellungen verwendete Primärdatenerhebung (Mietspiegeldatensatz bzw. eigene Datenerhebung)?“	52
Abbildung 8:	„Prüfen Sie, ob die Zusammensetzung Ihrer Primärdatenerhebung (Mietspiegeldatensatz bzw. eigene Datenerhebung) derjenigen des (Miet-) Wohnungsmarktes entspricht?“	52
Abbildung 9:	„Wer hat die Datenbasis für das schlüssige Konzept zusammengestellt?“ (links alle, rechts mit gerichtlich bestätigtem schlüssigen Konzept)	53
Abbildung 10:	„Wer hat die Schlussfolgerungen / Begründung der Angemessenheitsgrenze federführend erstellt?“ (links alle, rechts mit gerichtlich bestätigtem schlüssigen Konzept)	53
Abbildung 11:	„Welche Rolle spielen die folgenden weiteren Aspekte bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze?“	54
Abbildung 12:	„Welchen Zeitabstand (in Jahren) planen Sie nach aktuellem Stand zwischen der Ermittlung der letzten Datenbasis für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und der nächsten Neuerhebung?“	57
Abbildung 13:	„Welchen Zeitabstand haben Sie seit der letzten Neuerhebung bis zur Fortschreibung eingehalten bzw. geplant?“	58
Abbildung 14:	„Wie schreiben Sie fort?“	58
Abbildung 15:	„Wie bestimmen Sie eine Angemessenheitsgrenze der Heizkosten?“	59
Abbildung 16:	„Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Quadratmetermiete und Fläche um (z.B. "Wuchermieten" oder bei abbezahltem Wohneigentum)?“	62
Abbildung 17:	„Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Bruttokaltmiete und Heizkosten um (z.B. nach energetischer Sanierung oder bei abbezahltem Wohneigentum)?“	62
Abbildung 18:	„Wie gehen Sie mit der Problematik niedriger Nebenkostenvorauszahlungen bei der Zustimmung zu einer Neuvermietung um?“	63
Abbildung 19:	„Welcher Anteil der Bedarfsgemeinschaften bzw. Einstandsgemeinschaften wohnt zurzeit (Stand: 01.01.2016) abstrakt unangemessen, d.h. über den abstrakten Angemessenheitsgrenzen?“	63

Abbildung 20:	„Wie teilen sich die Überschreiter auf die vier folgenden Gruppe auf?“	64
Abbildung 21:	„Welcher Anteil aller Bedarfsgemeinschaften bzw. Einstandsgemeinschaften ist im letzten Jahr umgezogen?“	65
Abbildung 22:	„Welcher Anteil der Umziehenden wohnte vor dem Umzug abstrakt unangemessen?“	65
Abbildung 23:	„Welche Maßnahmen werden in laufenden Kostensenkungsverfahren auf der Ebene des Einzelfalls ergriffen?“	66
Abbildung 24:	„Wie beurteilen die Gerichte Ihre zum 01.12.2015 angewandte Methode zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen?“	67
Abbildung 25:	Zahl der Widersprüche, Klagen, Vergleiche und Urteile pro Jahr nach SGB II und XII	68
Abbildung 26:	„Wie wurde über die aktuell geltende Angemessenheitsgrenze der KdU nach §22 SGB II/§35 SGB XII bei Ihrem kommunalen Träger entschieden?“	69
Abbildung 27:	„Warum habe Sie bei der letzten Festlegung der Angemessenheitsgrenze keine Satzungslösung gewählt?“	70
Abbildung 28:	„Inwieweit sind die folgenden Akteure in den Prozess der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen eingebunden?“	70
Abbildung 29:	„In welchem Umfang artikulieren sich die folgenden Akteure insgesamt zu Fragen der Angemessenheitsgrenze?“	71
Abbildung 30:	„Welche der folgenden Optionen einer Neuregelung des §22 SGB II für die Angemessenheitsgrenze der KdU haben Sie bislang als die geeignetste Lösung artikuliert?“	71
Abbildung 31:	Operationalisierung von Vergleichsräumen (exemplarisch Main-Kinzig-Kreis)	158
Abbildung 32:	Operationalisierung von Preisstufen (exemplarisch Main-Kinzig-Kreis)	160
Abbildung 33:	Operationalisierung von Wohnungsmarkttypen (exemplarisch Main-Kinzig-Kreis)	160
Abbildung 34:	Klimazonen des Deutschen Wetterdienstes	168
Abbildung 35:	Perzentilwert als Kappungsgrenze und Mittelwert der Referenzgruppe im Vergleich	201
Abbildung 36:	Typisches Gebäude für das Wohnwertmerkmalsverfahren	215
Abbildung 37:	Simulation der Wirkungen der Produkttheorie bei Multiplikation zweier Quintile aus der Grundgesamtheit der Ein-Personen-Mieterhaushalte	218
Abbildung 38:	Anzahl der Haushalte (Mieter und Eigentümer) nach Wohnungsgrößenklassen und Haushaltsgröße im Vergleich zur Zahl der Haushalte mit Transferleistungsbezug	218
Abbildung 39:	Flussdiagramm Perzentilwertverfahren	220
Abbildung 40:	Modellierung von Mengen und Preisen des Angebots über sieben Normalverteilungen	222
Abbildung 41:	Flussdiagramm Belegungsmatrizenverfahren	224
Abbildung 42:	Flussdiagramm Verfügbarkeitsverfahren	227
Abbildung 43:	Flussdiagramm Indikatorverfahren	230
Abbildung 44:	Angemessene Wohnungen bei getrennter Prüfung und bei einer Gesamtangemessenheitsgrenze im Vergleich	239
Abbildung 45:	Der Heilbronner Heizkostenrechner als Angemessenheitsgrenze	242

Abbildung 46:	Mittelwert, Spannenoberwert und Spannenunterwert der Verbräuche in Abhängigkeit vom Energiebedarf	243
Abbildung 47:	Klima-Bonus	245
Abbildung 48:	Klima-Bonus und Heizkosten-Malus	246
Abbildung 49:	Visualisierung des Klima-Bonus in Abhängigkeit vom Energiebedarf (Prinzipskizze)	247
Abbildung 50:	Bruttowarme Angemessenheitsgrenze mit dem Heizspiegel	248
Abbildung 51:	Bruttowarme Angemessenheitsgrenze mit durchschnittlichen Heizkosten	250
Abbildung 52:	Bruttowarme Angemessenheitsgrenze	251
Abbildung 53:	Screenshots aus dem Tool: Oben Farblegende, unten Eingabemasken für die Vergleichsraumbildung und die Häufigkeitsverteilung der Preise	274
Abbildung 54:	Screenshots aus dem Tool: Visualisierungen von Mengengerüst und Preisen	275

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Flächenrichtwerte in den Bundesländern	33
Tabelle 2:	Blöcke des Fragebogens der Kommunalbefragung	45
Tabelle 3:	Rücklauf der Kommunalbefragung nach Bundesländern	46
Tabelle 4:	Rücklauf der Kommunalbefragung nach Trägertyp und kommunalen Kontext	46
Tabelle 5:	Korrelation zwischen der Verwendung der verschiedenen Datenquellen im schlüssigen Konzept	56
Tabelle 6:	Abstrakte Angemessenheitsgrenzen nach Haushaltsgröße	60
Tabelle 7:	Angemessenheitsgrenzen für Ein-Personen-Haushalte (Gemeinden nach Wohngeldmietenstufen)	60
Tabelle 8:	Anerkannte Kosten der Bedarfsgemeinschaften im SGB II (Mittelwerte der 878 regionalplanerischen Mittelbereiche) nach Größe der BG	61
Tabelle 9:	Wohnflächen der Bedarfsgemeinschaften im SGB II (Mittelwerte der 878 regionalplanerischen Mittelbereiche) nach Größe der BG	61
Tabelle 10:	Fallstudienkommunen: Typisierung nach den Merkmalen des BBSR und des IAB	74
Tabelle 11:	Fallstudienkommunen und Teilräume mit einheitlichen Angemessenheitsgrenzen	75
Tabelle 12:	Wohnungsmarktakeure in den Fallstudienkommunen	76
Tabelle 13:	Fallstudienkommunen: Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsversorgung	78
Tabelle 14:	Fallstudienkommunen: Nachfragestruktur	79
Tabelle 15:	Fallstudienkommunen: Angebotsstruktur	80
Tabelle 16:	Fallstudienkommunen (Teilräume): relative Differenz zwischen Angebotsmieten* (AM, 30. Perzentil) und ortsübliche Vergleichsmieten** (VM) jeweils nettokalt	81
Tabelle 17:	Fallstudienkommunen mit qualifizierten Mietspiegeln	88
Tabelle 18:	Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln	97

<i>Tabelle 19:</i>	<i>Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln</i>	<i>102</i>
<i>Tabelle 20:</i>	<i>Angemessenheitsgrenzen und tatsächliche Kosten der Unterkunft (bruttokalt) pro m²</i>	<i>105</i>
<i>Tabelle 21:</i>	<i>Angemessene und tatsächliche Betriebskosten pro m²</i>	<i>106</i>
<i>Tabelle 22:</i>	<i>Angemessenheitsgrenzen, ortsübliche Vergleichsmieten und Angebotsmieten pro m² (jeweils nettokalt)</i>	<i>107</i>
<i>Tabelle 23:</i>	<i>Überschreiterquote im SGB II</i>	<i>108</i>
<i>Tabelle 24:</i>	<i>Datenquelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe</i>	<i>171</i>
<i>Tabelle 25:</i>	<i>Datenquelle Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen</i>	<i>172</i>
<i>Tabelle 26:</i>	<i>Datenquelle Wohngeldstatistik</i>	<i>174</i>
<i>Tabelle 27:</i>	<i>Datenquelle SGB-II-Statistik</i>	<i>178</i>
<i>Tabelle 28:</i>	<i>Datenquelle Mietspiegel und Mietspiegeldatensätze</i>	<i>181</i>
<i>Tabelle 29:</i>	<i>Datenquelle Angebotsmieten</i>	<i>183</i>
<i>Tabelle 30:</i>	<i>Datenquelle Gutachterausschüsse</i>	<i>184</i>
<i>Tabelle 31:</i>	<i>Datenquelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe</i>	<i>187</i>
<i>Tabelle 32:</i>	<i>Datenquelle Mikrozensus</i>	<i>187</i>
<i>Tabelle 33:</i>	<i>Datenquelle SGB-II-Daten</i>	<i>188</i>
<i>Tabelle 34:</i>	<i>Datenquelle Mietspiegel und Mietspiegeldatensätze</i>	<i>189</i>
<i>Tabelle 35:</i>	<i>Datenquelle Angebotsmieten</i>	<i>189</i>
<i>Tabelle 36:</i>	<i>Datenquelle Betriebskostenspiegel</i>	<i>190</i>
<i>Tabelle 37:</i>	<i>Datenquelle Heizspiegel</i>	<i>191</i>
<i>Tabelle 38:</i>	<i>Datenquelle Techem</i>	<i>192</i>
<i>Tabelle 39:</i>	<i>Datenquelle lokale Primärerhebungen</i>	<i>193</i>
<i>Tabelle 40:</i>	<i>Grundlegende Ansätze für mögliche Verfahren der Operationalisierung von KdU-Angemessenheitsgrenzen</i>	<i>202</i>
<i>Tabelle 41:</i>	<i>Erklärende Variable für die räumliche Differenzierung im Referenzgruppenverfahren</i>	<i>209</i>
<i>Tabelle 42:</i>	<i>Verwendete Regressionsgleichung</i>	<i>210</i>
<i>Tabelle 43:</i>	<i>Beschreibung des normativ einfachen Ausstattungsstandards durch Wohnwertmerkmale</i>	<i>214</i>
<i>Tabelle 44:</i>	<i>Beispielrechnung zum Belegungsmatrizenverfahren</i>	<i>223</i>
<i>Tabelle 45:</i>	<i>Vergleichende Gegenüberstellung der sieben Verfahren</i>	<i>231</i>
<i>Tabelle 46:</i>	<i>Gegenüberstellung der Ergebnisse der Verfahren</i>	<i>233</i>
<i>Tabelle 47:</i>	<i>KdH-Vergleichsrechnungen</i>	<i>252</i>
<i>Tabelle 48:</i>	<i>Grundlegende Ansätze zur Ermittlung von Wohnbedarfen</i>	<i>255</i>
<i>Tabelle 49:</i>	<i>Ermittlungsverfahren mit bundesweiter Datenquellen</i>	<i>259</i>
<i>Tabelle 50:</i>	<i>Ermittlungsverfahren mit Möglichkeit der (zusätzlichen) örtlichen Datenerhebung</i>	<i>263</i>

<i>Tabelle 51:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Vergleichsraumbildung</i>	<i>266</i>
<i>Tabelle 52:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Wohnfläche</i>	<i>267</i>
<i>Tabelle 53:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Datenquelle und Mietbegriff</i>	<i>268</i>
<i>Tabelle 54:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Inflationierung und Fortschreibung</i>	<i>269</i>
<i>Tabelle 55:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Unzumutbare Wohnungen</i>	<i>269</i>
<i>Tabelle 56:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Kalte Nebenkosten</i>	<i>270</i>
<i>Tabelle 57:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze</i>	<i>271</i>
<i>Tabelle 58:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Heizkosten</i>	<i>271</i>
<i>Tabelle 59:</i>	<i>Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Einzelfallprüfung</i>	<i>272</i>
<i>Tabelle 60:</i>	<i>Vergleichende Bewertung der drei Wege</i>	<i>276</i>

Exkursverzeichnis

<i>Exkurs 1:</i>	<i>Zur operativen Datenerfassung der SGB-II-Statistik durch die Grundsicherungsträger</i>	<i>176</i>
<i>Exkurs 2:</i>	<i>Warum eine rechnerische Wohnraumversorgung der Nachfrager nach niedrigpreisigen Wohnungen Neuvertragsmieten erfordert und keine Bestandsmieten</i>	<i>204</i>
<i>Exkurs 3:</i>	<i>Warum ein Mittelwert der kalten Nebenkosten als Bestandteil einer bruttokalten Angemessenheitsgrenze bedarfsdeckend ist</i>	<i>206</i>
<i>Exkurs 4:</i>	<i>Warum 20% der Haushalte nicht 20% der Wohnungen entsprechen</i>	<i>216</i>
<i>Exkurs 5:</i>	<i>Warum aktuell bei den Regelbedarfsgütern der Mittelwert des unteren Fünftels, bei den Heizkosten aber das 90. Perzentil angemessen ist</i>	<i>235</i>
<i>Exkurs 6:</i>	<i>Warum der bauphysikalische Energiebedarf nicht dem Mittelwert der individuellen Energieverbräuche entspricht</i>	<i>242</i>
<i>Exkurs 7:</i>	<i>Warum ein Mittelwert der warmen Nebenkosten als Bestandteil einer bruttowarmen Gesamtangemessenheitsgrenze bedarfsdeckend ist</i>	<i>249</i>

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft freie Wohlfahrtspflege
BauGB	Baugesetzbuch
BetrKostVO	Betriebskostenverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BG	Bedarfsgemeinschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (bis 2013)
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Bundessozialgerichtsentscheidung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DWD	Deutscher Wetterdienst
EnEV	Energieeinsparverordnung
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
gE	Gemeinsame Einrichtung nach § 44b SGB II
GG	Grundgesetz
GWZ	Gebäude- und Wohnungszählung
HeizkostenV	Heizkostenverordnung
HG	Haushaltsgemeinschaft
HH	Haushalt
ImmoWertV	Immobilienwertverordnung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IWU	Institut Wohnen und Umwelt
KdH	Kosten der Heizung
KdU	Kosten der Unterkunft
KdUH	Kosten der Unterkunft und Heizung
LSG	Landessozialgericht
MBO	Musterbauordnung
MZ	Mikrozensus

opDs	operativer Datensatz (in der SGB-II-Statistik der BA)
PDF	Portable Document Format
PHH	Personen-Haushalt (verwendet in der Form 1-PHH, 2-PHH etc.)
RBEG	Regelbedarfsermittlungsgesetz
Rn.	Randnummer
SchlÜK	Schlüssiges Konzept (Konzept zur Berechnung der Angemessenheitsgrenze nach BSG-Rechtsprechung)
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VPI	Verbraucherpreisindex
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WiStrG	Wirtschaftsstrafgesetz
XML	Extensible Markup Language
zkT	Zugelassener kommunaler Träger

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Ermittlung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung. Sie beschreibt die diesbezüglichen Besonderheiten der Bedarfsdeckung, untersucht die bisherige Umsetzungspraxis im Bereich Kosten der Unterkunft und Heizung (KdUH) und entwickelt konkrete Konzeptionen der Bedarfsermittlung.

Die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft und Heizung hat sich an Qualitätsmaßstäben zu orientieren, wie sie im Zuge der Überprüfung der Regelbedarfsermittlung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dargelegt wurden. Bei dem Konsumgut „Unterkunft“ handelt es sich im Vergleich mit den Gütern des Regelbedarfs jedoch um ein besonderes Gut. Insbesondere die räumlichen Preis- und Flächendifferenzen wie auch die unterschiedliche Verfügbarkeit von Wohnraum, die neben der Wohnungsmarktlage auch durch individuelle Zugangsschranken bedingt sein kann, stellen besondere Herausforderungen für die Bedarfsdeckung dar. Das Bundessozialgericht (BSG) hat in seiner Rechtsprechung die Unterscheidung zwischen abstrakter Angemessenheitsgrenze und konkreter Angemessenheit im Einzelfall geprägt und für erstere die Erstellung eines schlüssigen Konzepts eingefordert. Wenngleich die vorliegende Studie den aktuellen Rechtsrahmen und die Vorgaben der Rechtsprechung für die grundlegende Frage der Bedarfsermittlung nicht als bindend betrachtet, bieten sie Orientierungspunkte für die fachliche Abwägung. Die Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Angemessenheit erscheint vor dem Hintergrund der Besonderheiten des Konsumguts Unterkunft sachgerecht. Die Untergrenze der existenzsichernden Bedarfe der Unterkunft und Heizung erscheint durch die Rechtsprechung weitgehend definiert und anerkannt. Die Obergrenze im Sinne einer an Angemessenheitsstandards orientierten Beschränkung der Bedarfsdeckung steht weit mehr in der Diskussion. Hier ist zu beachten, dass aufgrund der empirisch beobachtbaren Verfügbarkeitsprobleme der Korridor zwischen Unter- und Obergrenze groß ist und dies allein aus Gründen der Bedarfsdeckung zu berücksichtigen ist.

Im Rahmen einer Online-Befragung wurde die kommunale Ebene nach verschiedenen Aspekten der aktuellen KdUH-Umsetzungspraxis befragt. Mit 84 % wurde dabei eine außerordentlich hohe Rücklaufquote erreicht. Abstrahierend von den einzelnen Befunden kann als zentrales Ergebnis der Kommunalbefragung hervorgehoben werden, dass bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen wie auch bei der einzelfallbezogenen Anwendungspraxis eine große Heterogenität besteht und verschiedenste Konstellationen bei der Umsetzung von § 22 SGB II und § 35 SGB XII auftreten. Einfache Muster sind nur bedingt zu identifizieren bzw. eine Typisierung der Konzepterstellung erscheint kaum möglich, da sich anhand der verschiedenen Bemessungsschritte wie der Vergleichsraumbildung, der Auswahl der Datenquelle oder auch des Auswertungsverfahrens vielfältige Kombinationen ergeben. Auch bei den Widersprüchen und Klagen und stärker noch bei der Beurteilung der schlüssigen Konzepte durch die Sozialgerichte zeigt sich ein sehr heterogenes Bild. Durch die Befragung wurden zugleich die aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen erstmalig erfasst. Die sich hier ergebene große Spannweite bei den abstrakten Angemessenheitsgrenzen muss zwar aufgrund der Heterogenität der Wohnungsmärkte per se nicht überraschen. Allerdings weisen einzelne Werte aus ähnlichen und teilweise angrenzenden Wohnungsmärkten so auffällige Unterschiede auf, dass sie nicht mit unterschiedlichen Preisniveaus oder anderen Marktbedingungen unmittelbar erklärt werden können.

Zur Vertiefung wurden in zwölf Fallstudienkommunen weitergehende Analysen und Vor-Ort-Gespräche durchgeführt. Die Untersuchung bestätigt auch in qualitativer Hinsicht den Befund, dass die KdUH-Praxis von einer großen Heterogenität gekennzeichnet ist. Besonders bemerkenswert ist, dass bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen auch bei grundsätzlich ähnlichen Ermittlungsansätzen und Datenquellen unterschiedliche Berechnungsschritte gewählt wurden, die für das Ergebnis große Bedeutung haben können. Hierbei kann es sich um berechnungstechnisch geringfügige Modifikationen handeln (etwa die Wahl eines Konfidenzintervalls). In vielen Fällen handelt es sich dabei jedoch nicht um unterschiedli-

che Methoden (im Sinne von technischen Umsetzungsoptionen eines gegebenen Ziels), sondern um grundlegend unterschiedliche Definitionen des existenzsichernden Bedarfs. Im Rahmen der Fallstudienanalysen wurde auch deutlich, dass in recht unterschiedlicher Weise die für die Bedarfsdeckung zentrale Prüfung der Verfügbarkeit vorgenommen wird. In einzelnen Fällen wird diese bereits bei der Bemessung der abstrakten Angemessenheitsgrenze berücksichtigt, in einigen Fällen wird diese in einem nachrangigen Prüfschritt überprüft, in einzelnen Fällen erfolgt gar keine Überprüfung. Auffallend waren zwei kleine Kommunen, in denen eine sehr einzelfallbezogene Herangehensweise jenseits des schlüssigen Konzepts gefunden wurde, die vor dem Hintergrund der dort sehr entspannten Wohnungsmarktlage durchaus bedarfsdeckend sein könnte. Darüber hinaus zeigte sich, dass sich die Rechtsanwendung bei der Anerkennung von Mehrbedarfen bzw. der Beurteilung der Zumutbarkeit von Kostensenkungsaufforderungen zum Teil deutlich unterscheidet. Eine große Rolle dabei spielen die Dienstanweisungen, welche in zwei Bundesländern landesweit einheitlich, ansonsten aber individuell durch die Kommunen erstellt werden. Deren Detaillierungsgrad ist höchst unterschiedlich und scheint auch mit der Größe der Kommune zusammenzuhängen.

In einer gesonderten Analyse, die das Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt bearbeitete, wurden Expertengespräche mit Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen, Vertretern von Gerichten unterschiedlicher Instanzen und einschlägigen Verbänden sowie Einzelsachverständigen durchgeführt und Einschätzungen zu Anforderungen und Praxis im Bereich KdUH aufgearbeitet. Die Auswertung ergab, dass hinsichtlich der *grundsätzlichen Anforderungen* der Existenzsicherung im Bereich Wohnen unter den interviewten Experten größtenteils Einvernehmen zu erkennen ist. Insbesondere bei der Frage der sachgerechten Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und der ihr zugrunde liegenden Ermittlungskonzeption (Was ist als Angemessenheit zu begreifen, bzw. was ist entsprechend empirisch zu messen? Wie ist eine entsprechende Festlegung von Angemessenheitsgrenzen zu überprüfen?) als auch bei der Berücksichtigung weiterer Zielsetzungen im Rahmen des KdUH-Recht gab es klar differierende Einschätzungen. Ferner wurden von den Experten bei der Beschreibung der aktuellen KdUH-Praxis verschiedene Problemlagen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung benannt, die sich insbesondere auf die Dimensionen Rechtssicherheit, Transparenz und Akzeptanz der Bedarfsermittlung sowie Aufwand und Kosten des Verwaltungsvollzugs (nicht zu verwechseln mit dem Leistungsniveau) bezogen. Zwar wurde in den meisten Expertengesprächen übereinstimmend eine Weiterentwicklung des KdUH-Rechts als notwendig betrachtet, es wurden aber zum Teil grundsätzlich verschiedene Reformansätze benannt und diese unterschiedlich bewertet. Diese Ideen setzten entweder bei der inhaltlichen Normierung von Angemessenheit oder bei der Vorgabe von Daten und Verfahren (Festlegung einer bundesweiten Vorgehensweise oder Definition einer begrenzten Auswahl an möglichen Verfahren) an. Dementsprechend äußerten sich in den Expertengesprächen auch Differenzen hinsichtlich einzelner Regelungsfragen. In den vorliegenden öffentlichen Stellungnahmen und Positionspapieren wurde neben Einzelfragen der Rechtsanwendung insbesondere die Einführung einer Gesamtangemessenheitsgrenze kritisch beurteilt. Allerdings wurde in den meisten Expertengesprächen insbesondere der grundlegende Ansatz der Festlegung von Datengrundlagen und Verfahren für die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen als zielführend eingeschätzt, sofern eine bundesweite Vorgabe angesichts der Heterogenität der lokalen Kontextbedingungen möglich sei.

Drei grundlegende Bemessungsansätze zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen konnten auf Grundlage der Fallstudien sowie der Expertengesprächen unterschieden werden, die in der vorliegenden Studie als vergleichsgruppen-, wohnungsstandard- und häufigkeitsorientierter Ansatz benannt wurden. Bei einem vergleichsgruppenorientierten Ansatz werden empirisch ermittelten Wohnkosten, die denen einer normativ bestimmten Vergleichsgruppe außerhalb des Leistungsbezugs entsprechen, als angemessen betrachtet. Bei einem wohnungsstandardorientierten Ansatz sind die empirisch ermittelten Kosten für eine Wohnung eines normativ definierten einfachen Standards angemessen. Bei einem häufigkeitsorientierten Ansatz werden die empirisch ermittelte Wohnkosten als angemessen definiert, durch die alle Wohnungen, die zur mengenmäßigen Bedarfsdeckung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und ihrer Konkur-

renten auf dem Mietwohnungsmarkt nötig sind, anmietbar sind. Hinsichtlich der bundesweiten Berechnung wurden in der Studie sieben verschiedene Verfahren entwickelt, die diesen drei Bemessungsansätze sowie einem kombinierten Ansatz entsprechen.

Vor der Ermittlung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung ist der räumliche Bezug der Bemessung zu klären, da insbesondere die Unterkunftsbedarfe durch regionale Disparitäten von Wohnungsmärkten geprägt sind. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu klären, ob bei der Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen die vier bisherigen Zielsetzungen des Vergleichsraums der BSG-Rechtsprechung (Bereich zumutbarer Umzüge, Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II, Zone gleicher Angemessenheits-grenze, Raumeinheit für die Datenerhebung) zwingend auf der gleichen räumlichen Ebene umgesetzt werden müssen. So sind bspw. vergleichsraumübergreifende Datenermittlungen in Regionen geringer statistischer Fallzahl sinnvoll, einige Grundsicherungsträger bevorzugen auch eine Trennung von Zonen gleicher Angemessenheitsgrenzen und des Gültigkeitsbereichs von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Der zentrale inhaltliche Unterschied bei der Bildung von Raumeinheiten besteht zwischen der Orientierung an funktionalen Zusammenhängen (z.B. Infrastruktur, Verflechtungsräume) und unterschiedlichen Preisniveaus. Dahinter steht letztlich eine unterschiedlichen Behandlung des Zielkonflikts zwischen der Gleichbehandlung von Leistungsbeziehern (gleiche Angemessenheitsgrenze, Kompensation der Mietpreisunterschiede über die Wohnfläche) und der Segregationsvermeidung (kleinräumig differenzierte Angemessenheitsgrenzen vermeiden Verdrängung in billigere Regionen, wobei dies wegen des oft höheren Wohnflächenkonsums in billigeren Teilräumen bei einer Betrachtung von wohnungsbezogenen Mieten anstatt von Quadratmetermieten deutlich relativiert wird). Für die bundesweiten Vergleichsberechnungen dieser Studie wurden die Mittelbereiche der Regionalplanung der Länder als Operationalisierung des an sich sinnvollen Vergleichsraumbegriffs gewählt. Im Falle einer bundesweiten Festlegung von Angemessenheitsgrenzen empfehlen die Autoren diese Raumeinheit ebenfalls. Im Falle einer weiterhin kommunalen Festlegung von Angemessenheits-grenzen eignet sich die Vergleichsraumbildung hingegen in besonderer Weise, um kommunales Wissen und kommunales Steuerungsinteresse des Wohnungsmarktes einfließen zu lassen. Die Frage, ob die Angemessenheit der Heizkosten räumlich zu differenzieren ist, sollte angesichts der klimabedingten Schwankungen des bauphysikalischen Energiebedarfs (in kWh) von 10-15% unter und über dem deutschen Durchschnitt grundsätzlich entschieden werden. Bei einer kreisweiten Datenanalyse sind darüber hinaus gehende Klimaschwankungen i.d.R. vernachlässigbar.

Neben dem räumlichen Bezug wurde ferner die aktuelle Datenlage beschrieben und diskutiert. Für die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind verschiedene Datenquellen notwendig. Im Gegensatz zu den Nebenkosten wie auch anderen Konsumgütern ist bei etlichen Verfahren zur Bemessung der Angemessenheit der Unterkunfts-kosten auch eine Analyse des Mengengerüsts erforderlich. Damit können Angebot und Nachfrage quantifiziert werden bzw. Stichprobenerhebungen repräsentativ gewichtet werden. Somit fallen die Datenanforderungen hinsichtlich ihres Umfangs im Vergleich zu den Regelbedarfen größer aus. Bei den Datenquellen zu den Wohnungsmieten zeigt sich, dass die unterschiedlichen Datengrundlagen verschiedenen Einschränkungen unterliegen. Diese sind aber insbesondere in Beziehung zu setzen zu den Anforderungen der einzelnen Verfahren zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen. Bei einigen Datenquellen sind Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung zu diskutieren. Bei den Nebenkosten sind die SGB-II-Daten (wenn nicht gerade ein – kaum verbreiteter – lokaler Betriebskostenspiegel im Rahmen der Mietspiegelerhebung erstellt wurde) die bestmögliche regionalisierte Datenquelle. Diese Bewertung gilt trotz einzelner Qualitätsdefizite. Denn hier handelt es sich um eine Vollerhebung weitgehend ohne die Gefahren eines Zirkelschlusses. Hier sind allerdings ebenfalls Qualitätsverbesserungen in der SGB-II-Statistik zu empfehlen. Mittelwerte für kalte und warme Nebenkosten können dann – unabhängig davon, ob bundesweit oder kommunal Angemessenheitsgrenzen bestimmt werden – mit anderen nettokalten Datenquellen kombiniert werden.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden ausgehend von den bereits skizzierten Bemessungsansätzen sieben Verfahren zur Berechnung von Angemessenheitsgrenzen entwickelt und in Abhängigkeit der verfügbaren Datengrundlagen bundesweit berechnet. Diese Verfahren bauen einerseits auf bereits in der Praxis zur Anwendung kommenden Berechnungswegen auf und sind andererseits durch eine möglichst konsistente Umsetzung des grundlegenden Bemessungsansatzes gekennzeichnet. Die bundesweiten Berechnungen – wie auch die Berechnungen anhand der ausgewählten Fallstudienkommunen – zeigen, dass

- die sieben Verfahren zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen,
- die bisher gewählten Angemessenheitsgrenzen sich meist im Rahmen des breiten Korridors dieser Verfahren bewegen,
- es vergleichsweise geringe generelle Niveauunterschiede zwischen den Verfahren gibt und
- die Verfahren sich primär durch unterschiedliche Ergebnisse bzw. Nivellierungsgrade nach Raumstruktur (Ballungsraum/ländlicher Raum; Stadt/Umland; Ost/West), Wohnungsmarktlage (angespannt/entspannt) und Haushaltsgrößenklasse unterscheiden.

Auffällig ist insbesondere, dass die mit quadratmeterbezogenen Mieten und Normwohnflächen arbeitenden Verfahren den Unterschied zwischen Stadt und Umland stark nachzeichnen und die verschiedenen Flächenrichtwerte dort eine große Rolle spielen. Die mit wohnungsbezogenen Mieten arbeitenden Verfahren nivellieren hingegen zwischen verschiedenen Raumstrukturen, schreiben aber deutlich den existierenden Unterschied im Wohnkonsum zwischen Ost- und Westdeutschland fest. Vergleichend zwischen den grundlegenden Bemessungsansätzen erscheinen den Autoren die beiden hier entwickelten vergleichsgruppenorientierten Verfahren nicht ausgereift. Auch wenn sich das Niveau normativ steuern lässt, so sollte im Falle einer Entscheidung für einen derartigen Ansatz durch eine Berücksichtigung von neueren Mieten in höherer Fallzahl ein differenzierteres Bild der Wohnungsmärkte in Deutschland gezeichnet werden. Das Wohnwertmerkmalsverfahren als einziges wohnungsstandardorientiertes Verfahren ist auf gute kommunale Mietspiegel angewiesen. Letztlich erscheint die Definition des einfachen Standards aber zu vage zu sein, um eine bedarfsdeckende Beschreibung eines angemessenen Segments zu ermöglichen. Aus fachlicher Sicht halten die Autoren die Orientierung an häufigkeitsorientierten Verfahren für den zielführenden Ansatz. Dabei ist die Abwägung zwischen einem komplizierten empirischen Modell und einer stärker normativen Setzung bei einzelnen Berechnungsschritten zu treffen. Im ersten Falle halten die Autoren das in der Studie beschriebene Belegungsmatrizenverfahren für einen diskussionsfähigen Ansatz, im zweiten das Indikatorverfahren.

Hinsichtlich der Bemessungsansätze der Bedarfe des Heizens sind zunächst zwei Fragestellungen klar voneinander abzugrenzen:

- Bei einer isolierten Betrachtung der Angemessenheit von Heizkosten ist die Verwendung des bundesweiten Heizspiegels eine mögliche, aber verbesserungsfähige Lösung, um eine Nichtprüfgrenze für unangemessenes Verbrauchsverhalten (in kWh pro tatsächliche Wohnfläche) abzuleiten. Eine Differenzierung dieser alleinigen KdH-Angemessenheitsgrenze ist möglich, in Ansätzen bereits umgesetzt, bedarf aber vertiefter Analysen. Denn die hierzu notwendige Ermittlung der energetischen Gebäudequalität wird schnell kompliziert.
- Bei einer integrierten Betrachtung im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze wird eine Unterkunft nicht als gegeben betrachtet, sondern durch die empirisch ermittelte Gesamtangemessenheitsgrenze ein Wohnsegment (in Euro) definiert, das angemessene Kombinationen von Unterkunfts- und Heizkosten beinhaltet. Bei unangemessen hohen Aufwendungen wird ein Umzug in eine andere Wohnung mit günstigeren Heizbedingungen (oder niedrigeren Mieten) eingefordert. Die Volatilität der Energiepreise, das jährliche Wetter und die räumlichen Klimaunterschiede erfordern eine regelmäßige Anpassung des Heizkostenanteils, die energetische Qualität des Gebäudes spielt hingegen keine Rolle.

Generell erscheint den Autoren der Weg, detaillierte Angemessenheitsgrenzen allein für die Heizkosten festzulegen, nicht zielführend. Denn damit wird nur eine Differenzierung der Heizkostengrenze ermöglicht, ohne aber die Auswirkungen auf die Unterkunftskosten zu betrachten. Ähnlich wie die räumliche Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen ist auch die Differenzierung nach dem Energiebedarf im Hinblick darauf zu diskutieren, ob es mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar ist, wenn für Bedarfsgemeinschaften unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen gelten. Als „zweite Prüfbedingung“ auf unangemessenes Verbrauchsverhalten ist die isolierte Heizkostenprüfung jedoch weiterhin sinnvoll. Das dabei erforderliche Genauigkeitsniveau bei der Ermittlung des Energiebedarfs spricht für das bisherige Verfahren aus Nichtprüfgrenze und Untersuchung (Energiegutachten) im Einzelfall. Für die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze sind die Werte des bundesweiten Heizspiegels, die eigentlich für die isolierte Prüfung der Heizkosten errechnet wurden, nur geeignet, wenn bewusst niedrige Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft festgelegt werden (bspw. nach einem wohnungsstandardorientierten Ansatz) und durch die Addition eines derartigen Spannenoberwerts tatsächlich eine Reduktion der Überschreiterzahl erreicht werden soll. Entgegen der bisherigen Praxis befürworten die Autoren, im Falle einer Gesamtangemessenheitsgrenze mit der Addition von Heizkostenmittelwerten zu arbeiten, die gegenüber einer bedarfsdeckenden bruttokalten Angemessenheitsgrenze zu keiner Erhöhung der Zahl der Überschreiter führt. Sinnvoll ist dabei eine jährliche Anpassung der Heizkostenkomponente an die Witterung des vergangenen Winters zu einem Zeitpunkt, an dem die Betriebskostenabrechnungen mehrheitlich noch nicht vorliegen (d.h. im April bis Mai). Die Studie unterbreitet hier Vorschläge, jedoch könnte die Datenbasis zum Zusammenhang zwischen dem Temperaturverlauf des Winters und bedarfsdeckenden Kosten verbessert werden.

Basierend auf den Befunden der Studie wurden zum einen allgemeine Empfehlungen für die Ermittlung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung formuliert, die sich insbesondere auf einzelne Schritte der Bearbeitung bzw. Berechnung beziehen. Je nach dem zur Anwendung kommenden Verfahren sollten diese Empfehlungen im Sinne einer sachgerechten Ermittlung bei der Konzipierung berücksichtigt werden. Von besonderer Bedeutung erscheint den Autoren dabei die Sicherstellung der Bedarfsdeckung im Falle einer nachgewiesenermaßen erfolglosen Wohnungssuche in angespannten Wohnungsmärkten. Ferner wurden drei Wege der rechtlichen Weiterentwicklung diskutiert, die sich zwischen einer bundeseinheitlichen Berechnung und einem vollständigen Verbleib in kommunaler Verantwortung bewegen. Ein Rückgriff auf die im Rahmen der Expertengespräche skizzierten Problemdiagnosen zeigt, dass die verschiedenen Wege diesen in unterschiedlicher Weise begegnen können, wenngleich festzustellen ist, dass bei einer bundesweiten Regelung der Aufbau entsprechender Datengrundlage notwendig wird und zudem grundlegende Herausforderungen der Wohnversorgung bestehen bleiben. Die in den Expertengesprächen formulierten Ziele der Rechtssicherheit und der Vereinheitlichung werden hingegen eher mit einer möglichst konkreten Festlegung durch den Bund erreicht. Für den Verbleib in kommunaler Verantwortung wurden die einzelnen Arbeitsschritte der Berechnung von Angemessenheitsgrenzen im Hinblick auf eine Konkretisierung der gesetzlichen Grundlagen einzeln diskutiert.

1. Einführung

Die vorliegende Studie, die auf einem im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführten Forschungsprojekt basiert, befasst sich mit der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe im Bereich Wohnen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Frage, „mit welcher / mit welchen empirischen Methoden aus den vorhandenen Daten unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen eine realitätsgerechte Abbildung der existenzsichernden Bedarfsdeckung der Unterkunftskosten möglich ist“ (BMAS-Ausschreibungstext). Ausgangspunkt der Beauftragung waren Beratungen der so genannten AG Rechtsvereinfachung im SGB II, die im Bereich Kosten der Unterkunft (KdU) zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis gekommen waren:

„Die Frage der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen bei der Bestimmung der Angemessenheit der KdU wurde intensiv im Rahmen der von der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) eingesetzten Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts, einschließlich des Verfahrensrechts, im SGB II (AG Rechtsvereinfachung im SGB II) erörtert. Dabei wurde deutlich, dass die bisher vorliegenden Vorschläge zur Bestimmung der Angemessenheit der Kosten der KdU derzeit nicht entscheidungsreif sind. Im Ergebnis der Diskussion wurde das BMAS einvernehmlich gebeten, ein Gutachten in Auftrag zu geben, das die Grundlagen für die Bemessung bedarfsdeckender Leistungen für die Unterkunft wissenschaftlich erforscht und geeignete Methoden einer Umsetzung prüft. Dabei wurde auch die Frage aufgeworfen, ob der Angemessenheitsbegriff durch eine praktikablere Regelung ersetzt werden könnte. Das Projekt dient der Umsetzung des o.g. Arbeitsauftrags“ (ebd.).

Bei der Untersuchung sollte explizit keine Eingrenzung auf die Umsetzung des vom Bundessozialgericht (BSG) formulierten „schlüssigen Konzepts“ vorgenommenen werden, sondern eine breiter ansetzende Prüfung erfolgen, „ob ein anderes Konzept die Existenzsicherung im Bereich KdU abbilden und gewährleisten kann, das gleichzeitig den Kommunen eine praktikable und rechtssichere Umsetzung ermöglicht“ (BMAS-Ausschreibungstext). Die vorliegende Studie nimmt deshalb immer wieder auf die Rechtsprechung des BSG Bezug, ohne sie aber zur Voraussetzung zu machen.

Das Projekt hatte eine Laufzeit von Oktober 2015 bis November 2016 und beinhaltete bezüglich der Durchführung eines Leistungsbausteins (Experteninterviews, Kapitel 5) die Vergabe eines Unterauftrags an das Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt. In einem Workshop wurden die entwickelten Bemessungsverfahren von drei sachverständigen Experten diskutiert. Begleitet wurde das Projekt von einer Steuerungsgruppe unter Leitung des BMAS mit Vertretern des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), der Bundesagentur für Arbeit (BA), einer begrenzten Anzahl an Vertretern der Länder, den kommunalen Spitzenverbänden sowie einzelnen sachverständigen Experten.

Im Folgenden wird zunächst eine Zusammenstellung wichtiger Rahmenbedingungen für die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe erläutert, in dem insbesondere die existenzsichernden Anforderungen sowie die Besonderheiten des Konsumgutes Unterkunft dargestellt werden (Kapitel 2). In Kapitel 3 wird auf Grundlage einer Online-Befragung der gut 400 Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfeträger eine quantitative Bestandsaufnahme der aktuellen Praxis der Bemessung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdUH) vorgenommen. Anschließend folgt eine Beschreibung der kommunalen Praxis anhand von zwölf Fallstudien, durch die tiefergehende qualitative Analysen ermöglicht und bereits zum Einsatz kommende Ansätze der Bedarfsbemessung skizziert werden (Kapitel 4). In Kapitel 5 folgt die Aufarbeitung von Experteneinschätzungen zu den Anforderungen und Problemlagen der Existenzsicherung, die durch das Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt durchgeführt wurde. Im Anschluss werden konzeptionelle und datentechnische Grundlagen der Bemessung von Unterkunfts- und Heizbedarfen dis-

kutiert. In Kapitel 6 werden unterschiedliche Ansätze zur räumlichen Differenzierung dargestellt. Die verfügbaren Datengrundlagen werden in Kapitel 7 beschrieben und bewertet. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit einzelnen Verfahren der Bedarfsbemessung erfolgt in Kapitel 8. Hier werden zunächst grundlegende Bemessungsansätze und notwendige Vorabentscheidungen für die Berechnungen skizziert. Anschließend werden sieben verschiedene Ermittlungsverfahren entwickelt und deren Berechnungsergebnisse diskutiert. Die Rechenergebnisse sind in Karten und Grafiken in einem eigenen Materialband zusammengestellt. In Kapitel 9 werden analog Bemessungsansätze zu den Heizbedarfen beschrieben und Wechselwirkungen mit den Unterkunftskosten dargelegt. Abschließend werden in Kapitel 10 die zentralen Ergebnisse zusammengefasst, Möglichkeiten einer Weiterentwicklung skizziert und auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse Empfehlungen formuliert. In einem Glossar werden statistische bzw. immobilienwirtschaftliche Begriffe kurz erläutert.

2. Rahmenbedingungen der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft und Heizung

2.1 Aktueller rechtlicher Rahmen

Weder der aktuelle Gesetzestext des § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII noch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) werden in dieser Studie als zwingend gegeben betrachtet. Gleichwohl werden die bisherige Diskussion und Terminologie aufgegriffen, so dass die Kongruenz mit bisherigen Rahmensetzungen mit reflektiert werden kann. Die Autoren gehen im Weiteren jedoch davon aus, dass die grundlegende Entscheidung der deutschen Wohnungspolitik, die Existenzsicherung des Wohnens weitgehend durch Subjektförderung, d.h. durch Geldzahlungen an Bedürftige verbunden mit der Wohnraumversorgung auf dem freien Markt, sicherzustellen, nicht in Frage steht. Ferner wird davon ausgegangen, dass die zentralen rechtlichen Anforderungen an die Definition existenzsichernder Bedarfe in Zusammenhang mit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfsermittlung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) formuliert wurden und damit nach Einschätzung der befragten Experten (vgl. Kapitel 5) auch für die Existenzsicherung im Bereich des Wohnens einschlägig sind.

2.1.1 Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

In den beiden Urteilen 1 BvL 1/09 und 1 BvL 10/12 hat das BVerfG grundlegende Anforderungen an die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe formuliert:

„Zur Ermittlung des Anspruchsumfangs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Leitsatz 3)

„[Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums] bedarf [...] der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn. 133)

„Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn. 135)

„Der Leistungsanspruch [...] hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstellt. Die hierbei erforderlichen Wertungen kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Ihm obliegt es, den Leis-

tungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. (...) Ihm kommt zudem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu. Dieser umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und ist zudem von unterschiedlicher Weite: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn. 136)

„Zur Konkretisierung des Anspruchs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen. Hierzu hat er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen. Das Grundgesetz schreibt ihm dafür keine bestimmte Methode vor; er darf sie vielmehr im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen. Abweichungen von der gewählten Methode bedürfen allerdings der sachlichen Rechtfertigung.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn. 139)

„Das dergestalt gefundene Ergebnis ist zudem fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht. Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen (...).“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn.140, vgl. auch 1 BvL 10/12, Rn. 82-84)

„Das Bundesverfassungsgericht prüft deshalb, ob der Gesetzgeber das Ziel, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, in einer Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gerecht werdenden Weise erfasst und umschrieben hat, ob er im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein zur Bemessung des Existenzminimums im Grundsatz taugliches Berechnungsverfahren gewählt hat, ob er die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und schließlich, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat.“ (BVerfG 1 BvL 1/09, Rn.143, vgl. auch 1 BvL 10/12, Rn. 85)

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum unterscheidet also zwischen physischem und soziokulturellem Existenzminimum. Dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sind Mindeststandards der in Kapitel 2.2 näher beschriebenen Funktionen.¹ Das soziokulturelle Existenzminimum soll wiederum die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sicherstellen. Eine Übertragung dieser Terminologie auf den Bedarf für Unterkunft und Heizung ist jedoch schwierig und möglicherweise auch nicht zielführend, da diese Dimensionen beim Wohnen im Gegensatz zu üblichen Konsumgütern weniger klar getrennt werden können (vgl. hierzu auch Kapitel 5.2).

2.1.2 Rechtlicher Rahmen nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII

Der § 22 SGB II, der die Bedarfsdeckung im Bereich Unterkunft und Heizung regelt, enthält eine Vielzahl von Regelungen zum Kostensenkungsverfahren (Abs. 1 ab Satz 3), zum Status von Wohneigentum (Abs. 2), zu Betriebskostennach- und -rückzahlungen (Abs. 3), zu Umzügen (Abs. 1, Satz 2 und Abs. 4 bis 6) und zur Wohnraumsicherung (Abs. 7 bis 9). Nicht näher konkretisiert ist jedoch der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit. Der Gesetzgeber hat dessen Bestimmung an die Kommunen delegiert. Er begründet das mit den lokalen Besonderheiten am Wohnungsmarkt, welche die Kommunen am besten einschätzen

¹ Vgl. die explizite Nennung von Unterkunft und Heizung in BVerfG 1 BvL 1/09, Rn. 135.

könnten.² Die Regelungen in § 35 SGB XII sind weitgehend analog. Zum aktuellen Rechtsrahmen gibt es zahlreiche Arbeitshilfen und Kommentierungen, von denen einige in der Übersicht im Anhang aufgeführt sind.

Zu berücksichtigen ist stets, dass zumindest nach aktueller Rechtslage der Untergrenze des Existenzminimums eine Obergrenze als *Angemessenheitsgrenze* gegenübersteht (vgl. auch Berlitz 2011a: 548). Die Rechtsprechung des BSG fordert bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze eine Beschränkung auf die „einfachen und grundlegenden Bedürfnisse“ (vgl. BSGE B 7b AS 18/06 R). Dies betrifft sowohl die Wohnungsgröße (Flächenrichtwerte der Landeswohnraumförderungsbestimmungen) als auch den Wohnungsstandard.

Diese Angemessenheitsgrenze stellt dabei *nicht* das Existenzminimum dar, sondern liegt darüber. Dies legt der Wortlaut von § 22 SGB II und § 35 SGB XII nahe. Gleichzeitig ist aufgrund der Heterogenität der Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt (siehe dazu näher Kapitel 2.3.6) kaum eine andere Lösung möglich. Die Existenzsicherung findet konzeptionell somit immer durch Wohnungen *zwischen* Existenzminimum und Angemessenheitsgrenze statt und nicht durch Wohnungen mit dem exakten Preis, Standard oder der Fläche des Existenzminimums oder der Angemessenheitsgrenze. Dieser Korridor ist groß, d.h. dass der gleiche Bedarf mit möglicherweise sehr unterschiedlichen Unterkünften gedeckt wird. Allenfalls durch *Pauschalisierung* könnten die beiden so stark divergierenden Größen wieder zusammengeführt werden (vgl. hierzu die Bewertung in Kapitel 8.1.1).

Nicht dem Existenzminimum zuzuordnen sind weitere politische Ziele rund um die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze im Rahmen der Satzungsermächtigung, deren Sicherstellung aber dennoch wünschenswert sein mag (vgl. hierzu insbesondere Kapitel 5.2.4):

- Die Vermeidung von Mietpreis erhöhenden Wirkungen (§ 22a Abs. 3 Nummer 1 SGB II).
- Die Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen (§ 22a Abs. 3 Nummer 4 SGB II).
- Umweltpolitische Ziele (Stichwort Gesamtangemessenheitsgrenze in § 22 Abs. 10 SGB II und § 22b SGB II).

2.1.3 Rechtsprechung des Bundessozialgerichts

Die aktuell gültigen Konkretisierungen zum unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit stammen aus der Rechtsprechung des BSG und enthalten insbesondere folgende zentrale Aussagen:

- Es wird zwischen der abstrakten Ebene und der Ebene des konkreten Einzelfalls unterschieden. Die Angemessenheitsgrenze ist zunächst abstrakt (d.h. für den Regelfall gültig) zu ermitteln, die Anwendbarkeit der Grenze ist jedoch konkret-individuell zu prüfen, wobei insbesondere die konkrete Verfügbarkeit einer tatsächlich anmietbaren Wohnung eine Rolle spielt (BSGE B 4 AS 44/12 R).
- Es sind so genannte *Vergleichsräume* zu bestimmen, innerhalb derer ein Umzug im Regelfall zumutbar ist, die Datenerhebung für die Bestimmung der Angemessenheitsgrenze erfolgt und § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II (Übernahme nur der vorherigen Miete beim Umzug) trotz Art. 11 GG (Freizügigkeit) gilt (vgl. BSGE B 14 AS 2/10 R; BSGE B 4 AS 18/09 R; BSGE B 4 AS 60/09 R sowie im Detail Kapitel 6).

² In der Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch heißt es: „Der Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung der angemessenen Kosten wird vor dem Hintergrund der regionalen Vielfalt des Wohnungsmarktes nicht als zweckmäßig und sachgerecht erachtet“ (BT-Drs. 17/3404, 44).

- Angemessene Wohnungen werden nach der *Produkttheorie* geprüft, d.h. die Faktoren Quadratmetermiete und Normwohnfläche werden separat bestimmt, aber nicht einzeln auf Angemessenheit geprüft (vgl. BSGE B 4 AS 44/12 R sowie Berlit 2011a: 551-552).
- Die Angemessenheitsgrenze der KdU bezieht sich auf die Bruttokaltmiete (vgl. BSGE B 14 AS 32/09 R).
- Die in die Produkttheorie eingehenden *Richtwerte der Wohnfläche* richten sich nach den Wohnraumförderbestimmungen des sozialen Wohnungsbaus der Länder (vgl. BSGE B 14 AS 86/06 R) und Kapitel 2.2.5).
- Die in die Produkttheorie eingehende Quadratmetermiete muss nach einem sogenannten *schlüssigen Konzept* ermittelt werden, für die das BSG sieben abstrakte Methodenvorgaben gemacht hat sowie als achten Punkt das Begründungserfordernis für die Schlussfolgerungen feststellt (vgl. BSGE B 4 AS 18/09 R).
- Innerhalb des schlüssigen Konzepts steht den Trägern bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenze eine *Methodenfreiheit* zu (vgl. BSGE B 4 AS 9/14 R sowie Knickrehm 2015). Die Autoren verstehen hierunter im Folgenden, wie die Angemessenheitsgrenze technisch bestimmt wird, nicht aber wie sie inhaltlich definiert ist.
- Bei der inhaltlichen Zulässigkeit von Schlussfolgerungen auf der abstrakten Ebene ist das Konkretisierungsniveau noch vergleichsweise gering. Als definitorische Maßstäbe genannt werden das *einfache Segment* des Wohnungsmarkts (vgl. BSGE B 4 AS 30/08 R, Rn. 17; BSGE B 4 AS 77/12 R), die Orientierung an einer *Referenzgruppe* (vgl. BSGE B 4 AS 19/11 R), die *ausreichende Häufigkeit* tatsächlich anmietbarer Wohnungen (vgl. BSGE B 14 AS 50/10 R, Rn. 28) sowie die Vermeidung von *Gettoisierung* (vgl. BSGE B 14/7b AS 44/06 R).
- Auch bei der Zulässigkeit von Datenquellen gibt es keine ausreichende höchstrichterliche Rechtsprechung. Das BSG hat bislang meist über schlüssige Konzepte auf der Basis von qualifizierten Mietspiegeln geurteilt und darüber hinaus den Begriff des *grundsicherungsrelevanten Mietspiegels* (vgl. BSGE B 14/7b AS 44/06 R, Rn. 7; Butzer/Keller 2009) eingeführt, aber bspw. noch nicht über Konzepte allein auf Basis von Angebotsmieten entschieden.
- Kosten der Unterkunft und *Heizung* stellen laut BSG zwei getrennt zu ermittelnde und auch getrennt zu prüfende Bedarfe dar. Auf der abstrakten Ebene sei nicht zu erkennen, wie eine Heizkostengrenze abgeleitet werden könne, so dass hier im Einzelfall zu prüfen ist und der bundesweite (oder kommunale) *Heizspiegel* der Firma co2online den Maßstab für die Beurteilung eines möglicherweise unangemessenen Verbrauchsverhaltens bildet (vgl. BSGE B 14 AS 60/12 R, Rn. 22). Umzüge wegen unangemessener Unterkunfts- oder Heizkosten, die zu über den Ersparnissen liegenden Kostensteigerungen beim jeweils anderen Bedarf führen, sind nach § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II unwirtschaftlich und damit unzumutbar (vgl. auch BSGE B 14 AS 60/12 R, Rn. 30).

Über die 2011 eingeführte Satzungsermächtigung in § 22 a-c SGB II sowie jüngste Regelungen zur Gesamtangemessenheitsgrenze (§ 22 Abs. 10 SGB II) hat der Gesetzgeber die Rechtsprechung des BSG teilweise aufgenommen oder abgeändert. Das BSG hat jedoch klargestellt, dass die wesentlichen Maßgaben wie das Erfordernis des schlüssigen Konzepts weiter fortbestehen (vgl. BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 41; Knickrehm 2011).

2.2 Aspekte eines Existenzminimums des Wohnens

Der Gesetzgeber hat keine Definition des Existenzminimums des Wohnens vorgegeben. Eine Annäherung muss sich deshalb auf Grundlagen aus der Literatur verschiedener Wissenschaftsdisziplinen (Architektur, Soziologie, Ökonomie etc.) sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum und des Bundessozialgerichts zu den Kosten der Unterkunft stützen. Damit ist keine Aussage vorweggenommen, dass der Gesetzgeber die hier dargestellten Sachverhalte nicht auch anders regeln könnte. Die diesbezüglichen Möglichkeiten werden im weiteren Verlauf dieser Studie dargestellt und bewertet.

2.2.1 Grundlegende Begrifflichkeiten

Das „Wohnen“ als begrifflicher Ausgangspunkt wird in der Fachdiskussion zum Teil recht unterschiedlich definiert, wobei zunächst auf die Abhängigkeit des Wohnverständnisses vom sozio-kulturellen Zusammenhang zu verweisen ist:

„Wohnen‘ ist in seiner konkreten Ausformung stets ein Spiegelbild der jeweiligen sozial-kulturellen Gesellschaftsform und damit ein Produkt des jeweiligen ‚Zeitempfindens‘. Wohnen ist deshalb immer als Produkt der jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse darzustellen. Eine Definition mit Anspruch auf allgemeine, d.h. raum- und zeitunabhängige Gültigkeit ist aus diesem Grunde problematisch“ (Kühne-Büning 2005: 5).

Als Minimalanforderung im Sinne der grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse, zu denen das Wohnen nach Maslow (1943) zählt, können dem Wohnen bzw. der Unterkunft jedoch folgende Funktionen zugeordnet werden:

- Sie bietet durch Außenhülle und Heizung Schutz vor Witterung (v.a. Kälte, Nässe).
- Sie dient der Verrichtung von grundlegenden Alltagshandlungen (v.a. Schlafen, Kochen, Essen, Waschen).
- Sie bietet Privatsphäre und damit Schutz vor dem Staat (Art. 13 GG) sowie ungewollter Kontaktaufnahme (vgl. § 123 StGB „Hausfriedensbruch“, § 238 StGB „Nachstellung“).

Darüber hinausgehend wurden in verschiedensten Rechts- und Debattenkontexten weitere Definitionsansätze vorgebracht, von denen an dieser Stelle nur einige skizziert werden können:

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Hess. VGH) definiert im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit ein „zivilisatorisches Minimum“ als „ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung mit mindestens einem Bett und einem Schrank bzw. Kommode sowie elektrische Beleuchtung.“ (Hess. VGH 11 UE 3675/88, Rn. 22)

Das BSG definiert die Unterkunft als „alle baulichen Anlagen oder Teile hiervon, die geeignet sind, Schutz vor der Witterung zu bieten und einen Raum der Privatsphäre zu gewährleisten. [...] die Unterkunft [muss] auch sicherstellen, dass der Hilfebedürftige seine persönlichen Gegenstände verwahren kann.“ Sie ist mehr als ein „Dach über dem Kopf“ (vgl. BSGE B 4 AS 1/08 R).

Der Begriff der *Wohnung* ist gegenüber dem breiteren Verständnis der Unterkunft stärker durch bauliche Konventionen überformt, so dass zwar bestimmte Räumlichkeiten wie etwa Wohnwagen zwar als Unterkunft aufgefasst werden, nicht jedoch als Wohnung. Eine Wohnung ist nach § 48 Musterbauordnung (MBO) durch das Vorhandensein von Toilette, Bad oder Dusche sowie zumindest einer Kochnische definiert. § 181 Bewertungsgesetz (BewG) nennt als weitere Charakteristika der Wohnung die Abgeschlossenheit sowie eine Mindestfläche von 23 m². Nach der Zensus Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011 zählen als Wohnung

„nach außen abgeschlossene, zu Wohnzwecken bestimmte, in der Regel zusammenliegende Räume [...], die die Führung eines eigenen Haushalts ermöglichen. Wohnungen haben einen eigenen Eingang unmittelbar vom Freien, von einem Treppenhaus oder einem Vorraum. Zur Wohnung können aber auch außerhalb des eigentlichen Wohnabschlusses liegende zu Wohnzwecken ausgebaute Keller- oder Bodenräume (z.B. Mansarden) gehören“ (vgl. GWZ 2011 Fragebogen-Erläuterung, 2).

Jenseits der baulichen Beschreibung einer Wohnung kann diese umfänglicher definiert werden, indem zusätzlich auf psychische und soziale Bedürfnisse verwiesen wird:

„Allgemeiner kann Wohnung definiert werden als physischer Rahmen zur Befriedigung des menschlichen Grundbedürfnisses nach räumlicher Geborgenheit. Sie besteht aus Räumen, die zu einer Einheit zusammengefasst sind und gemeinsam der Aufgabe dienen, physische, psychische und soziale Bedürfnisse ihrer Bewohner zu befriedigen“ (Kühne-Büning 2005: 6).

2.2.2 Bedarfsdeckung und Verfügbarkeit

Im Gegensatz zu anderen Gütern des Regelbedarfs sind Unterkünfte / Wohnungen nicht substituierbar und Wohnungsmärkte leiden mittelfristig auf der Angebotsseite unter Starrheit (vgl. Kapitel 2.3.3). Daraus resultiert die Problematik der Verfügbarkeit als Herausforderung, die es im Regelbedarf so nicht gibt. Da das Nichtvorhandensein einer Unterkunft das Grundbedürfnis auf Wohnen nicht sicherstellt, steht die Verfügbarkeit eigentlich vor allen anderen Mindeststandards, die nur die Eigenschaften der Unterkunft beschreiben.

Im Grundsatz dürfte die *Verfügbarkeit* dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sein. Allerdings gibt es in verschiedenen Fallkonstellationen Gründe – insbesondere im Hinblick auf die Frage, was verfügbar ist, die eher für die Zuordnung zum soziokulturellen Existenzminimum sprechen mögen:

- Die Deckung von Unterkunftsbedarfen bei Bildung eines neuen Haushalts (etwa durch Auszug aus dem elterlichen Haushalt) kann als soziokulturelles Existenzminimum begriffen werden, das ein eigenständiges Wohnen ermöglicht, da diese über die Deckung rein physischer Bedarfe hinausgeht. Eine Einschränkung der Bedarfsdeckung für Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist in § 22 Abs. 5 SGB II geregelt.
- Wenn Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften in Unterkünften wohnen, deren Kosten nicht vollständig aus den Mitteln für Unterkunftsbedarfe gedeckt werden, erfolgt eine Querfinanzierung aus dem Regelbedarf und damit ein Eingriff in das soziokulturelle Existenzminimum. Dies kann bei nicht sachgerecht ermittelten Unterkunftsbedarfen als auch bei der Ablehnung einer Kostensenkung (etwa durch Umzug) durch die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften der Fall sein.

Klar dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sind Auszüge in Folge von Unzumutbarkeit der bisherigen Wohnform (sei es aus Gründen der Wohnung oder der anderen Haushaltsmitglieder). Dies gilt bspw. auch für Haushaltsneugründungen im Fall von Trennungen / Scheidungen sowie bei Zuwanderung (z.B. anerkannte Asylbewerber).

Die Verfügbarkeitsproblematik und deren praktische Umsetzung spricht aber dafür, dass es temporäre Absenkungen des soziokulturellen Existenzminimums geben kann und diese in Kauf genommen werden müssen – ein Beispiel hierfür sind Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge oder Sammelunterkünfte für Opfer von Naturkatastrophen, bei Evakuierungen o.ä., die aber allenfalls Minimalanforderungen eines physischen Existenzminimums gerecht werden.³

In der aktuellen Fachdiskussion spielt die Frage der Verfügbarkeitsprüfung eine gewichtige Rolle, wobei es im Kern darum geht, ob die Verfügbarkeit durch die Analyse des Mengengerüsts am Wohnungsmarkt bereits bei der Ermittlung von abstrakten Angemessenheitsgrenzen einfließen sollte oder als nachgelagerter Prüfschritt zu konzipieren ist. Die Verfügbarkeit wird vom BSG im schlüssigen Konzept tendenziell der

³ Vgl. Aussagen des sächsischen Landesausländerbeauftragten, der auch die „grünen Heime“ nach seinem Ampel-Bewertungsschema (https://sab.landtag.sachsen.de/dokumente/sab/Heim-TUEV_Bewertungsschema_12092014.pdf; Zugriff: 12.10.2016) nicht für ein auf lange Sicht für ein menschenwürdiges Leben geeignet hält (vgl. die Diskussion in Wendel 2014: 52).

Ebene des Einzelfalls (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II bzw. § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB XII) zugeordnet. Über den Begriff der „Häufigkeit“ wird die Problematik aber auch teilweise der abstrakten Ebene nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II zugeordnet (BSGE B 4 AS 19/11 R, Rn. 33; siehe auch Klerks 2008; Berlit 2011b: 551).

Aufgrund der elementaren Bedeutung der Zugänglichkeit von Wohnungen für die Bedarfsdeckung ist unabhängig von der Platzierung in einem abstrakten oder einzelfallbezogenen Prüfschritt eine Analyse der Verfügbarkeit zwingend durchzuführen.

2.2.3 Bauliche Grundvoraussetzungen

Bauliche Anlagen „sind (...) zu errichten (...) und in Stand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden.“ (§ 3 MBO). Diese grundlegende Schutzfunktion dürfte dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sein.

Für Unterkünfte für Asylbewerber gelten in einigen Bundesländern verbindliche Mindeststandards, die bspw. geschlechtergetrennte Sanitäranlagen, Gemeinschaftsräume und Kinderspielzimmer vorsehen (vgl. Wendel 2014). Das Vorhandensein von Bad / Dusche, Toilette und Kochgelegenheit in der Unterkunft dürfte damit dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sein.

Die Einhaltung von Mindestbedingungen für eine Unterkunft erfolgt im „schlüssigen Konzept“ des BSG auf der abstrakten Ebene im Rahmen der Aussonderung des so genannten „untersten“ oder „einfachsten“ Segments (BSGE B 14 AS 13/12 R), der als bauliche Grundvoraussetzung die Sammelheizung (zentrale Brennstoffversorgung, auch bei Einzelöfen) sowie Bad und Toilette in der Wohnung nennt. Die Wohnungen des untersten Standards sind inzwischen jedoch selten. Nach der GWZ des Zensus 2011 sind von 20,9 Mio. Wohnungen außerhalb von Wohnheimen gut 0,3 Mio. (1,5%) diesem so definierten untersten Standard zuzuordnen.⁴ Denkbar wären weitere Anforderungen bei der Ausstattung oder Beschaffenheit, die teilweise auch durch andere Baunormen entstehen (z.B. die Nachrüstverpflichtungen nach § 10 EnEV für oberste Geschossdecken und alte Heizkessel).

Es heißt allerdings „Kosten der Unterkunft“ und nicht „Kosten der Wohnung“. Der Gesetzgeber hat damit klargestellt, dass die Deckung des Existenzminimums nicht zwingend durch eine Wohnung erfolgt. Wohnungen ohne Bad und Toilette zählen nach der sozialgerichtlichen Rechtsprechung zum schlüssigen Konzept allerdings zum oben bereits genannten untersten Standard, so dass Leistungsberechtigte zwar derartige Unterkünfte beziehen können, sie aber nach aktueller Rechtsprechung nicht darauf verwiesen werden dürfen.

Noch nicht höchstrichterlich thematisiert wurden Merkmale wie die geminderte Tauglichkeit (§ 536 BGB) bspw. durch Schimmel, die Einzelfallentscheidungen erfordern dürfte. Derartige Probleme sind auf der abstrakten Ebene im Rahmen des schlüssigen Konzeptes kaum erhebbar, die Zahl der unzumutbaren Wohnungen könnte aber dadurch steigen. Ferner bleiben in diesem Zusammenhang gesundheitliche Auswirkungen ausgeblendet, die durch ungünstige Umweltfaktoren des Wohnumfelds verursacht werden (etwa Lärm- und Schadstoffbelastungen) und insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen betreffen.⁵

⁴ Während im Zensus Eigentümer und Verwalter von Wohnimmobilien befragt werden, wird im Rahmen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) die subjektive Einschätzung zum Gebäudezustand von Bewohnern abgefragt. In der Befragung von 2012 hatten 2,3% den Gebäudezustand als „renovierungsbedürftig bzw. abbruchreif“ eingeschätzt (vgl. <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de>; Zugriff: 12.10.2016).

⁵ So wird im Rahmen des vierten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (BMAS 2013: 389-390) festgestellt: „Auch regionale Studien zur sozialräumlichen Verteilung von Umweltbelastungen in Deutschland zeigen, dass Menschen mit geringem Einkom-

Ferner ist die Übernahme von Aufwendungen für zusätzliche Funktionsräume (etwa Garagen oder Stellplätze) Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen gewesen. Diese sind zwar nicht existenzsichernden Bedarfen zuzuordnen, werden aber insbesondere in ländlichen Räumen häufig als fester Vermietungsbestandteil behandelt. „Die Kosten für eine Garage sind deshalb regelmäßig nicht zu übernehmen, es sei denn, die Wohnung ist ohne Garage nicht anmietbar und der Mietpreis hält sich bei fehlender ‚Abtrennbarkeit‘ der Garage noch innerhalb des Rahmens der Angemessenheit für den maßgeblichen Wohnort“ (BSGE B 7b AS 10/06 R, R. 28).

Offen ist in der Rechtsprechung noch die Zumutbarkeit von Wohngemeinschaften bzw. allgemeiner die Stellung von mehreren Haushalten als selbstständige Wirtschaftsgemeinschaften (kein Entstehen füreinander im Sinne des § 7 SGB II) in einer Wohnung (vgl. LSG Schleswig-Holstein L 11 B 465/09 versus LSG Sachsen L 7 AS 637/12).

2.2.4 Privatsphäre und Adresse

Abgeschlossenheit (vgl. § 3 Abs. 2 WEG, § 181 BewG) ist ein Wohnungsmerkmal, das für den einzelnen Haushalt nicht Merkmal des physischen Existenzminimums sein dürfte. Zumindest die Benutzung der Funktionsräume durch einen begrenzten (bei Asylbewerbern gleichgeschlechtlichen) Personenkreis über den eigentlich betroffenen Haushalt hinaus dürfte jedoch dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sein. Ferner ist das Vorhandensein einer Adresse Ausgangspunkt für jegliche Form der Teilhabe, Grundlage zur Interaktion mit anderen sowie Zugang zu Arbeitsplätzen, Schulen, etc. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsloser schlägt die Möglichkeit zur Einrichtung einer Postadresse als einen der Mindeststandards für Obdachlosenunterkünfte vor.

2.2.5 Wohnfläche

Wird als soziokulturelles Existenzminimum eine Wohnung pro Haushalt als Anforderung zugrunde gelegt, dann könnte auch die Vorgabe von 23 m² aus § 181 BewG gelten. In Richtung Mindestflächen gehen die Äußerungen zur Untergrenze von 24 m² in BSGE B 4 AS 9/14 R. Für Asylbewerber gelten allerdings je nach Bundesland Mindestflächen von ca. 6-7 m², bei Obdachlosenunterkünften fordert die oben bereits zitierte Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsloser 14 m².

Nach Rechtsprechung des BSG (z.B. BSGE B 14 AS 86/06 R) ist bei der Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen auf die Flächenrichtwerte des sozialen Wohnungsbaus der Bundesländer zurückzugreifen. Sie stellen im Rahmen der Produkttheorie eine rechnerische Größe dar und werden im Gegensatz zu den vorherigen Wohnflächenangaben nun im Sinne einer Obergrenze als anspruchsbegrenzende Vorgaben diskutiert.

Es ist zu beachten, dass die aktuellen Flächenrichtwerte des sozialen Wohnungsbau nicht geeignet sind, den aktuellen Mietwohnungsbestand zu beschreiben, da diese für neu zu realisierende Bauaktivitäten maßgeblich sind (vgl. v. Malottki 2012, 101). Zudem gibt es regional deutliche Unterschiede (BMVBS 2013, 20). Bspw. bestanden 1993 ca. 10% des ostdeutschen Wohnungsbestandes aus Plattenbauten der 1972 – 1990 gebauten Serie WBS 70 mit Normgrundrissen von meist ca. 32 m² für eine Ein-Raum-Wohnung⁶, ca. 53 m² für eine Zwei-Raum-Wohnung und ca. 66 m² für eine Drei-Raum-Wohnung (vgl. BMRBS 1993, 9 ff.). Daher erscheint den Autoren die Orientierung anhand von Richtwerten des aktuellen sozialen Wohnungsbaus, die vor dem Hintergrund ihres eigentlich Zwecks von den tatsächlichen empirischen

men und niedrigem Bildungsniveau tendenziell stärker durch Umweltschadstoffe belastet sind und einen schlechteren Zugang zu Umweltressourcen haben“ (vgl. hierzu auch IfS 2010: 30-34).

⁶ Der ostdeutsche „Raum“ entspricht dem westdeutschen „Zimmer“ (3-Raum-Wohnung / 3-Zimmer-Wohnung), nicht aber der Definition von „Raum“ in der amtlichen Statistik (dort zählt auch die separate Küche als Raum).

Gegebenheiten des Wohnungsbestandes abstrahieren, irreführend. So ist auf die eingangs von Kapitel 2.2 thematisierten räumlich- und zeitlich divergierenden Wohnstandards hinzuweisen, wonach auch der Konsum und die Standards von Wohnflächen entsprechend variieren (vgl. hierzu auch v. Malottki 2012).

Tabelle 1: Flächenrichtwerte in den Bundesländern

	Haushaltsgröße				
	1	2	3	4	5
Baden-Württemberg	45	60	75	90	105
Bayern	50	65	75	90	105
Berlin	50	60	75	85	97
Brandenburg	50	65	80	90	100
Bremen	50	60	75	85	95
Hamburg	50	60	75	90	105
Hessen	50	60	75	87	99
Mecklenburg-Vorpommern	45	60	75	90	100
Niedersachsen	50	60	75	85	95
Nordrhein-Westfalen	50	65	80	95	110
Rheinland-Pfalz	50	60	80	90	105
Saarland	45	60	75	90	105
Sachsen	45	60	75	85	95
Sachsen-Anhalt	50	60	70	80	90
Schleswig-Holstein	50	60	75	85	95
Thüringen	45	60	75	90	102

Quelle: Anders 2015: 434-444, die Werte für Hessen berücksichtigen die 2015 vorgenommene Anpassung.

2.2.6 Freizügigkeit, „Gettoisierung“ und Wahlmöglichkeiten

Freizügigkeit nach Art. 11 GG ist ein Grundrecht. Dennoch gibt es Einschränkungsmöglichkeiten wie bspw. die jüngst beschlossene Wohnsitzauflage für Flüchtlinge durch das Integrationsgesetz. Auch im Rahmen des schlüssigen Konzeptes des BSG gilt die Freizügigkeit. Allerdings wird nur außerhalb des Vergleichsraums die Angemessenheitsgrenze des unter Umständen teureren Zielstandorts angewandt. Innerhalb des Vergleichsraums sind bei freiwilligen Umzügen in teurere Wohnungen höhere Kosten nicht anzuerkennen.

Als soziokultureller Aspekt des Existenzminimums kann auch der räumliche Verbleib im bisherigen Lebensumfeld bei Eintritt in den Leistungsbezug gelten. Standortwechsel außerhalb der pendelbaren Entfernung mit dem Ziel der Reduzierung der Unterkunftskosten sind damit unzulässig. Dies wird in der BSG-Rechtsprechung auf der abstrakten Ebene ebenfalls durch das Konzept des Vergleichsraums operationalisiert. Auf der konkret-individuellen Ebene muss der räumliche Suchradius im Falle von Kostensenkungen durch Umzug bei Vorliegen besonderer persönlicher Rahmenbedingungen gegebenenfalls auf kleinräumigere Bereiche beschränkt werden (z.B. Schulbesuch der Kinder).

Laut BSG-Rechtsprechung müssen die angemessenen Wohnungen zudem ausreichend räumlich verteilt sein und dürfen nicht zu „Gettoisierung“ führen:

„Zudem birgt die Verweisung auf bestimmte Bauklassen verdeckt die Gefahr einer Gettoisierung. Solange nicht statistisch valides Material vorliegt, das eine Aussage darüber zulässt, welche Bauklassen in welchem Umfang tatsächlich die gesamte Stadt als Vergleichsraum – und nicht lediglich ganz bestimmte, als sozial problematisch einzuschätzende Teile einer Stadt – prägen, erscheint es nicht zulässig, allein bestimmte Bauklassen in Bezug zu nehmen.“ (BSGE B 14 AS 50/10 R, Rn. 28)

So dürfte zum soziokulturellen Existenzminimum auch ein gewisses Maß an Auswahl und eigener Prioritätensetzung bei der Wahl der Wohnung gehören. Die BSG-Rechtsprechung gewährleistet dies bzgl. Ausstattung und Wohnfläche über die Produkttheorie. Gleichzeitig müssen innerhalb des Vergleichsraums unterschiedliche Standorte zugänglich sein – nicht nur wenige stigmatisierte Quartiere. Erstmals hat das LSG Bayern einen Algorithmus zur qualifizierten Begutachten dieser Zugänglichkeit vorgeschlagen. Dabei sei entscheidend, dass „sich die Stadtbezirke mit Über- und Unterrepräsentation in etwa die Waage hielten. Diese Verteilung ist Ausdruck einer normalen städtischen Struktur und zeigt, dass eine ‚Ghettoisierung‘ (...) nicht zu befürchten ist.“ (LSG Bayern L 16 AS 127/10, Rn. 218; vgl. hierzu auch v. Malottki 2014)

Gettoisierung sollte nicht mit Segregation gleichgesetzt werden, auch wenn gerade raumwissenschaftliche Veröffentlichungen dies tun (vgl. v. Malottki 2012; BMVBS 2013). Soziologische Studien unterscheiden zwischen sozialer und ethnischer Segregation und verstehen darunter „die Konzentration bestimmter sozialer Gruppen auf bestimmte Teilräume einer Stadt oder einer Stadtregion“ (Häußermann/Siebel 2004: 140). Dabei ist zu beachten, dass Städte von jeher von Segregation gekennzeichnet sind und das Wohnangebot in Städten in qualitativer und quantitativer Hinsicht ungleich verteilt ist (vgl. auch Kapitel 2.3.6). Im politischen bzw. (wohnungs)rechtlichen Kontext wird unter der Vermeidung von Segregation das allgemeinpolitische Ziel der „Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen“ (§ 1 Abs. 6 BauGB; ähnlich § 6 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG); vgl. auch § 22a SGB II) verstanden. Ein individueller Leistungsanspruch wird hiermit nicht verbunden (vgl. zu diesem Problemzusammenhang auch die Diskussion in Kapitel 6.1).

2.2.7 Mehrbedarfe des Wohnens im Einzelfall

Aufgrund individueller Bedarfslagen können besondere Anforderungen an das Wohnen bestehen. Im Rahmen der Satzungslösung soll nach § 22b Abs. 3 SGB II für Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung (genannt sind Behinderung und Ausübung eines Umgangsrechts) eine Sonderregelung getroffen werden. Die BSG-Rechtsprechung ordnet dies der Einzelfallprüfung zu (vgl. BSGE B 14 AS 13/12 R, Rn. 19; B 4 AS 44/12 R, Rn. 14).

Von ihren baulich-räumlichen Anforderungen her können folgende typische Mehrbedarfe entstehen – ohne dass diese Liste abschließend sein kann:

- Wegen körperlicher Einschränkungen bestehen Anforderungen an die *Barrierefreiheit* nach DIN 18040. Barrierefreiheit beinhaltet in diesem Zusammenhang die Zugänglichkeit der Wohnung von außen (z.B. Aufzug oder Erdgeschoss, kein Hochparterre) sowie die Schwellen in der Wohnung (z.B. bodengleiche Dusche). Anforderungen an die Barrierefreiheit können zur Notwendigkeit einer verlängerten Suchfrist und ggf. auch zu höheren Kosten führen.⁷
- Von der reinen Barrierefreiheit ist die *Rollstuhlgerechtigkeit* (DIN 18040-2) zu unterscheiden. Hier kommen über die Barrierefreiheit hinaus Anforderungen an Türbreiten und Wendekreise hinzu, die zusätzlich zu einer Erhöhung des Bedarfs an Wohnfläche führen können.
- Bei Familien – v.a. mit größeren Kindern und deren Anforderungen an Privatsphäre, das Erledigen von Hausaufgaben etc. – können ggf. über die angemessene Wohnfläche hinaus *Anforderungen an die Raumzahl* bestehen. Dies betrifft insbesondere große Haushalte / Wohnungen. Hier war es in der freifinanzierten Baupraxis der Vergangenheit üblich, deutlich mehr Quadratmeter für einen zusätzlichen Raum anzusetzen, als es in den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung festgelegt wurde. 5-Zimmer-Wohnungen unter 95 m² sind deshalb selten (vgl. v. Malottki 2012, 101). Anforderungen an die Raumzahl betreffen auch Alleinerziehende mit einem oder mehreren Kindern.

⁷ Zumindest in Mietspiegeln spielt das Merkmal der Barrierefreiheit eher selten eine Rolle. Von einer hohen Preisrelevanz ist deshalb nicht auszugehen, es handelt sich eher um eine spezielle Teilmenge des Wohnungsangebots.

Über die Frage, in welchen Fällen ein eigener Raum pro Person zum Bedarf gehört, hat auch die Rechtsprechung nach Kenntnis der Autoren noch nicht geurteilt.

- Aus gesundheitlichen Gründen kann es zu erhöhten Bedarfen in Bezug auf die *Nebenkosten* kommen. Denkbare Fälle sind hier ein erhöhter Wasserbedarf (Toilettengänge), ein erhöhter Warmwasserbedarf (Wannenbäder), ein erhöhtes Abfallaufkommen (Windeln, Verbandsmaterial o.ä.) oder ein erhöhter Heizwärmebedarf (wegen Bettlägerigkeit oder kleinen Kindern, vgl. BSGE B 14 AS 60/12 R, Rn. 26).

Ferner ist jedoch zu beachten, dass es in der aktuellen Praxis auch Konstellationen gibt, bei denen höhere Unterkunftsbedarfe (übergangsweise) übernommen werden, obwohl diese keine Mehrbedarfe im üblichen Sinne darstellen. Dies ist etwa bei Standortbindungen (z.B. wegen Schulbesuch oder Betreuung von Kindern oder der Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen bzw. einer Person der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft selbst) der Fall. Gleiches gilt für konsekutiv notwendige Umzüge bei einer stufenweisen Haushaltsverkleinerung (bspw. beim absehbaren Auszug mehrerer Kinder). All dies wird in Fachdebatten auch als Frage der Zumutbarkeit diskutiert. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 22 Abs. 1 eine Übergangsfrist von sechs Monaten verankert, wodurch den Schwierigkeiten einzelner Haushalte bei der Anpassung des Wohnkonsums Rechnung getragen werden soll (vgl. hierzu 2.3.3).

2.3 Besonderheiten des Konsumguts Unterkunft und Heizung⁸

Wie zu Beginn von Kapitel 2 bereits genannt wird die grundlegende Entscheidung der deutschen Wohnungspolitik, die Existenzsicherung des Wohnens weitgehend durch Subjektförderung, d.h. durch Geldzahlungen an Bedürftige und die damit verbundene Wohnraumversorgung auf dem freien Markt, zu gewährleisten, im Rahmen dieses Projektes als gegeben betrachtet.

Da auch die KdUH eine bedarfsorientierte Grundsicherungsleistung darstellen, mag es nahe liegen, sich bei der Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für Unterkunft und Heizung an dem Vorgehen bei der Ermittlung der Regelbedarfe zu orientieren. Dies kann jedoch insofern problematisch sein, da der Wohnungsmarkt fundamental andere Eigenschaften hat als der Markt für andere Konsumgüter (vgl. auch Berlitz 2014, 2015).

2.3.1 Räumliche Preis- und Flächendifferenzen

Auch bei den Gütern der Regelleistung gibt es regionale Preisunterschiede (vgl. Hohmann et al. 2010; Blien et al. 2007). Sie werden jedoch als nicht so bedeutend betrachtet, dass seitens des Gesetzgebers eine regionale Differenzierung als notwendig erachtet wird. Wohnungsmieten sind demgegenüber regional deutlich stärker gespreizt. Bezogen auf den Quadratmeter besteht zwischen der mittleren Angebotsmiete für eine Standardwohnung um 60 m² in München als teuerstem Mittelbereich und Beverungen in Nordrhein-Westfalen als billigstem ein Unterschied von fast dem Faktor 3,5.⁹ Eine *räumliche Ausdifferenzierung des Existenzminimums des Wohnens* ist deshalb auch vor dem Hintergrund von Art. 11 GG zwingend und wird derzeit umgesetzt durch die Zuständigkeit der Grundsicherungsträger für die Ermittlung einer den örtlichen Verhältnissen des Wohnungsmarkts entsprechenden Angemessenheitsgrenze. Die BSG-Rechtsprechung trägt der räumlichen Ausdifferenzierung über den Vergleichsraumbegriff Rechnung (vgl. Kapitel 2.1.3).

Allerdings stehen Flächen und Quadratmetermieten in einem komplementären Verhältnis. Vereinfacht gesagt sind die konsumierten Flächen meist da höher, wo die Mieten billiger sind. Denn ein Haushalt trifft

⁸ Vgl. zum Folgenden auch v. Malottki 2012 sowie überblicksartig Kühne-Büning 2005.

⁹ Die Daten sind den Auswertungen in Kapitel 8 entnommen. Die Betrachtung der Mittelwerte ignoriert natürlich Qualitätsunterschiede im Wohnungsbestand, ohne dass durch deren Bereinigung die grundsätzliche Aussage in Frage zu stellen wäre.

seine Wohnentscheidung üblicherweise anhand der wohnungsbezogenen Gesamtmiete und der individuellen Gewichtung von Wohnwertmerkmalen – etwa derer, die in § 558 Abs. 2 BGB genannt sind. Wohnungen mit hohen Quadratmetermieten und kleineren Wohnflächen stehen Vorteile in Bezug auf Erreichbarkeit, Zugang zu Arbeitsplätzen oder Freizeitinfrastruktur gegenüber. Ausnahmen mögen ostdeutsche Städte (geringer Flächenkonsum und billige Mieten) und westdeutsche Kreise am Rand der prosperierenden Ballungsräume sein (hoher Flächenkonsum und hohe Mieten).¹⁰ Dennoch sind die Wohnkosten regional deutlich unterschiedlicher als das Preisniveau der Regelbedarfsgüter (vgl. hierzu detailliert Kapitel 6).

Die lokalen Preisunterschiede bei den kalten Nebenkosten sind nicht sehr viel geringer, wobei genaue Informationen hierzu fehlen. Dabei gibt es keine relevante Korrelation zu regionalökonomischen Strukturen. Zudem ist der entscheidende Einflussfaktor nicht nur, wie hoch die einzelnen Nebenkostenarten sind, sondern welche Nebenkostenarten wo wie oft überhaupt anfallen (insbesondere Gartenpflege, Aufzug, Hausmeisterdienste). Dies ist von der örtlichen Bau- und Vermieterstruktur abhängig. Zu diskutieren ist deshalb, ob die regionale Differenzierung der kalten Nebenkosten separat erfolgt oder ob gleich die Bruttokaltmiete regional differenziert ausgewertet wird.

Die regionalen Preisunterschiede bei den Heizkosten liegen zwischen denen der Güter der Regelbedarfs und denen der Unterkunftskosten. Hierauf wird in Kapitel 6.2 eingegangen.

2.3.2 Zyklizität der Märkte und der Unterschied zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten

Während Konsumgüter üblicherweise zum aktuellen Marktpreis erworben werden, spiegeln die tatsächlichen monatlichen Mietzahlungen („Bestandsmieten“) und der Mietspiegel („mietspiegelrelevante Mieten“) nicht das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt („Neuvertragsmieten“) bzw. die Preisforderungen einer Vertragspartei („Angebotsmieten“) wider. Denn eine Anpassung von einmal geschlossenen Mietverträgen an die Marktentwicklung erfolgt nur in unregelmäßigen Abständen oder losgelöst vom Marktpreisniveau¹¹ und ist zudem durch die Regelungen in § 558 Abs. 1 und Abs. 3 BGB beschränkt. Die stärkere Regulierung von Bestandsmieten gegenüber der erst seit der letzten Mietrechtsänderung befristet möglichen Regulierung von Neuvertragsmieten in angespannten Wohnungsmärkten (§ 556d ff. BGB) ist ein zentrales Charakteristikum des deutschen Mietrechts und wirkt bewusst fluktuations-senkend.

Mietspiegel nach § 558c f. BGB kombinieren gemäß § 558 Abs. 2 BGB Neuvertragsmieten der vergangenen vier Jahre mit im gleichen Zeitraum erhöhten, aber einer Regulierung unterliegenden Bestandsmieten. Diese Entscheidung für die Mischung verschiedener Daten ist im Laufe der Entstehung des Mietrechts letztlich normativ getroffen worden. Ziel ist die zeitliche Abpufferung der Marktentwicklung (vgl. Börstinghaus 2015: 1687 f.).

Hinzu kommt, dass Immobilienmärkte zyklisch sind (vergleichbar zu den aus der Agrarökonomie bekannten „Schweinezyklen“). Grund hierfür ist insbesondere die Zeitspanne, die angebotsseitig nötig ist, um auf eine Veränderung der Nachfrage und dort insbesondere auf plötzliche Schocks zu reagieren (Wheaton 1999). Besonders ausgeprägte Zyklen gab es deshalb auf dem deutschen Wohnungsmarkt bspw. durch die starke Anspannung nach der Kombination aus Wiedervereinigung, Jugoslawien-Kriege und Zuwanderung aus Osteuropa Anfang bis Mitte der 90er Jahre, gefolgt von einer angebotsseitigen (und steuerlich geförderten) Überproduktion, die zu Überkapazitäten Anfang der 2000er Jahre führte (vgl. Deutsche Bundesbank 2010). Die daraus entstandene Reduktion von Kapazitäten und verfügbaren

¹⁰ Für Zahlen zum Flächenkonsum siehe v. Malottki 2012.

¹¹ So wird etwa bei der Vereinbarung einer Staffelmiete nach § 557a BGB eine Anpassung der Miete festgelegt, die völlig unabhängig von der allgemeinen Marktentwicklung geregelt ist.

Bauflächen führte zu einer verminderten Reaktionsfähigkeit der deutschen Bauleitplanung und Bauwirtschaft auf den erneuten Nachfrageschock durch den starken Anstieg der Studierendenzahlen um 2012 und die starke Zuwanderung 2015.¹² Die Zyklen führen zusammen mit den räumlichen Differenzen auf dem Immobilienmarkt dazu, dass der Abstand zwischen Bestands- und Neuvertragsmiete räumlich und zeitlich unterschiedlich hoch ist (vgl. Held et al. o.J.).

Damit ergibt sich die Problematik, dass im Falle einer Kostensenkungsaufforderung ein Umzug von einer unangemessenen, aber pro Quadratmeter preisgünstigen Bestandsmietwohnung in eine kleinere angemessene Mietwohnung zu höheren Neuvertragsmieten pro Quadratmeter führt. Setzt man die Angemessenheitsgrenze pro Quadratmeter deshalb auf das Niveau der Neuvertragsmiete, so könnte die Prüfung der Angemessenheit im Bestand (zu Bestandsmieten) Mieterhöhungspotenziale für den Vermieter ergeben (vgl. auch BMVBS 2013). Von Grundsicherungsträgern wird häufig diese Gefahr genannt und auf konkrete Erfahrungen (bspw. von Anrufen von Vermietern mit der Frage, wie hoch man denn erhöhen könne) verwiesen. Über das genaue Ausmaß dieser Mitnahmeeffekte sind keine systematischen Informationen, sondern lediglich einzelne Erfahrungsberichte auf kommunaler Ebene verfügbar.¹³

Die BSG-Rechtsprechung hat auf diese Unterschiede mit der Forderung der Auswertung von Neuvertrags- und Bestandsmieten reagiert, ohne näher zu klären, wie diese Unterschiede je nach Raumtyp und Zeitpunkt im Immobilienmarktzyklus in die Schlussfolgerungen einzubeziehen sind.

2.3.3 Transaktionskosten und Schwierigkeiten der graduellen Anpassung des Wohnkonsums

Aufgrund großer Unterschiede zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten und hoher Transaktionskosten auf dem Wohnungsmarkt ist die Fluktuation auf dem deutschen Wohnungsmarkt ohnehin gebremst. Somit bestehen für Vermieter und Mieter Anreize, das Mietverhältnis fortzusetzen und Umzüge zu vermeiden. Der Wohnkonsum von Haushalten außerhalb des Leistungsbezugs orientiert sich deshalb häufig nicht am aktuellen Bedarf und wird erst verzögert (z.B. nach Geburt eines Kindes) oder gar nicht (Remanenzeffekt, d.h. Verbleib Älterer in der Familienwohnung nach Auszug der Kinder¹⁴) angepasst. Das Existenzminimum bemisst sich jedoch stets nach dem aktuellen Bedarf.

§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II nennt in Bezug auf das Ziel der Kostensenkung drei Alternativen:

- den – aufwendigen und nicht immer schnell umsetzbaren – Umzug,
- die billigere, aber nicht immer mögliche Untervermietung sowie
- die „andere Weise“, worunter Verhandlungen mit dem Vermieter fallen, die aber nicht zwingend erfolgreich sein müssen.

Für die grundlegende Beschreibung und Ermittlung existenzsichernder Bedarfe ist es deshalb v.a. von Bedeutung, dass der Wohnkonsum anders als die meisten Regelbedarfsgüter bei allen drei Optionen nicht bzw. nur sehr eingeschränkt graduell reduziert werden kann.

Bei den kalten Nebenkosten gilt die fehlende Möglichkeit der graduellen Anpassung für einige nicht verbrauchsabhängige Nebenkostenarten (z.B. Grundsteuer). Bei den verbrauchsabhängigen Nebenkosten besteht dieser Handlungsspielraum bei der Beeinflussung der Nebenkosten durch sparsames Nutzerverhalten im Grundsatz. Allerdings gibt es Einschränkungen in größeren Gebäuden / Wohnanlagen für den ein-

¹² Vgl. zu den zyklischen Marktbewegungen seit den 2000er Jahren und den Reaktionen der Wohnungspolitik auch v. Einem 2016.

¹³ Die Autoren haben allerdings bislang auch noch kaum auffällige Steigerungen des Mittelwertes der tatsächlichen Kosten in den SGB-II-Daten in Folge einer Anhebung einer Angemessenheitsgrenze beobachtet. Offensichtlich prägen hier auch auffällige Einzelerlebnisse die Wahrnehmung.

¹⁴ Dies spielt in Einzelfällen vor den Sozialgerichten eine Rolle (vgl. LSG Niedersachsen-Bremen, L 13 AS 11/12).

zelnen Haushalt (Umlage nach Quadratmetern nach § 556a BGB, nur anteilige Berücksichtigung des individuellen Verbrauchs in § 7 HeizkostenV).

2.3.4 Mittelfristige Angebotsstarrheit und fehlende Substituierbarkeit

Bei normalen Konsumgütern kann davon ausgegangen werden, dass im Falle von Angebotsengpässen relativ schnell ein Ersatz durch höhere Produktion, Importe oder die Substitution durch verwandte Güter erfolgen kann. Das Angebot ist dabei relativ elastisch, so dass das Existenzminimum auch bei Knappheit eines speziellen Gutes als gesichert gelten kann. Das Angebot an Wohnungen ist hingegen kurzfristig völlig unelastisch. Es dauert – bedingt durch den zeitaufwendigen Prozess aus Baulandausweisung, Investitionsentscheidung und Bauphase – mehrere Jahre, bis das Marktsignal zur Angebotsausweitung in tatsächliches Angebot an neuen Wohnungen umgesetzt ist. Auch der Umbau von Wohnungen im Falle von Mismatches zwischen Angebot und Nachfrage (bspw. nach Größenklassen) ist in der Regel so teuer, dass eine Angebotsanpassung ungleichgewichtiger Größenstrukturen die Ausnahme darstellt.

Gleichzeitig ist Wohnen ein nicht substituierbares Grundbedürfnis mit relativ unelastischer Nachfrage. Nachfrager, die nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, können bei Preissteigerungen deshalb neben der Ausweitung ihrer Unterkunfts Ausgaben nur durch Flächenbeschränkungen, Umzüge an billigere Standorte oder den Aufschub von Haushaltsneugründungen reagieren. Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften hingegen haben bei starren Flächenrichtwerten und Ortsgebundenheit einen Anspruch auf eine zumutbare Unterbringung. Der Anreiz zur Haushaltsneugründung wird lediglich durch § 22 Abs. 5 SGB II und Verfügbarkeitsengpässe limitiert.

Theoretisch muss der Grundsicherungsträger bei fehlender Existenzsicherung und dem Angewiesensein auf den freien Wohnungsmarkt eine unendliche Zahlungsbereitschaft im Einzelfall gewährleisten. In der Praxis ist dies natürlich meist durch die tatsächlichen Kosten limitiert, im Zuge des aktuellen Zuzugs von Flüchtlingen sind aber bspw. die hohen Tagessätze für die Anmietung von Pensionen in der Diskussion.

Aus starrem Angebot und unbedingt zu befriedigender Nachfrage entsteht die *Verfügbarkeitsfrage*, die bei den Regelbedarfsgütern keine Rolle spielt und eines schlüssigen Verfahrens zur Bewältigung bedarf. Dabei ist zu differenzieren zwischen

- Haushalten in Bestandswohnungen, bei denen notfalls die tatsächlichen Kosten weiter übernommen werden könnten
- Haushalten mit (dringendem oder auch nicht so dringendem) neuem Wohnungsbedarf bspw. in Folge von Scheidung/Trennung, Familienzuwachs oder bei Zuwanderung.

In der aktuellen BSG-Rechtsprechung ist die Verfügbarkeit auf der Ebene des konkreten Einzelfalls und damit in § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II verortet. Gleichzeitig lässt das BSG durch die Forderung nach der *tatsächlichen Anmietbarkeit in ausreichender Häufigkeit* erkennen (BSGE B 4 AS 19/11 R Terminbericht bzw. ähnlich Rn. 33), dass auch auf der abstrakten Ebene ein gewisses Maß an Quantifizierung von Angebot und Nachfrage zu leisten ist (vgl. hierzu auch die Darstellung zu den Datengrundlagen in Kapitel 6.3).

Im Falle von angespannten Wohnungsmärkten besteht das Dilemma deshalb darin, entweder durch höhere Angemessenheitsgrenzen für Gleichbehandlung zu sorgen, aber gleichzeitig preistreibend auf dem Mietwohnungsmarkt zu wirken, oder eine Vielzahl von Einzelfallausnahmen zuzulassen.

2.3.5 Abhängigkeit der Vermietungsbereitschaft und der Miethöhe vom Mieter

Reguläre Konsumgüter werden an alle Konsumenten, unabhängig von individuellen Merkmalen wie der Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht oder Ethnie, zum gleichen Preis verkauft. Bezüglich Wohnungsmärkten ist allerdings festzustellen, dass der Mietpreis nicht nur von Wohnungsmerkmalen, sondern auch vom Mieter abhängen kann. Haushalte mit niedrigerem sozio-ökonomischen Status oder Migrationshintergrund werden entweder vom Vermieter mit geringerer Wahrscheinlichkeit ausgewählt oder sie zahlen für die gleiche Wohnung höhere Preise.¹⁵ Ein derartiger Preiszuschlag könnte als vermierterseitige Einpreisung eines höheren Mietausfallwagnisses nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 ImmoWertV aufgefasst werden. In der stadtsoziologischen Literatur wird aber stärker von diskriminierenden Vorurteilen gegenüber spezifischen Gruppen ausgegangen: „Hier zählen Migranten – neben Sozialhilfeempfängern, kinderreichen Familien, Alleinerziehenden und jüngeren Personen – zu denjenigen Mietergruppen, denen von Anfang an unstete Mietzahlung, störende Verhaltensweisen und ein unsachgerechter Umgang mit den Wohnungen unterstellt wird“ (Häußermann/Siebel 2004: 173). Auch im Hinblick der statistischen Unterschiede der Miethöhe in Abhängigkeit vom Mieter ist hervorzuheben, dass die statistisch nachgewiesene Existenz einer preislich angemessenen Wohnung noch nichts über die Vermietungsbereitschaft im Einzelfall aussagt.

Die genannten Probleme stellen eine zentrale Begründung für eine Einzelfallprüfung der Verfügbarkeit dar – selbst im Falle einer Einbeziehung der Verfügbarkeitsfrage in die abstrakte Richtwertermittlung. Im Falle einer Pauschalierung ist deshalb eine Härtefallklausel (§ 22a Abs. 2 Satz 2 SGB II) zwingend.

2.3.6 Wohnungen als heterogene Güter

Während andere Konsumgüter für die Erhebung von entsprechenden Preisindizes relativ leicht standardisierbar sind, gleicht kaum eine Wohnung der anderen. Allerdings ist der Preis ein Indikator, welcher die Vielzahl an Wohnwertmerkmalen sinnvoll zusammenfassen kann.

Gleichzeitig gewichten Wohnungsnutzer individuell den Nutzen einer größeren Wohnfläche, eines Balkons oder eines leisen Umfelds höchst unterschiedlich. Insofern ist die vom BSG formulierte Produkttheorie (vgl. auch Berlit 2011a: 551-552) gegenüber der Kombinationstheorie nicht nur für die Erhöhung der Wahlfreiheit der Zielgruppe wünschenswert, sondern aus quantitativen Gründen unabdingbar. Es ist wegen der Heterogenität des deutschen Wohnungsbestandes völlig unrealistisch, alle Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mit gleichen oder auch nur ähnlichen Wohnungen zu versorgen. Ein Beispiel zur Wohnfläche verdeutlicht dies: 2006 gab es in Deutschland 1,4 Millionen Einpersonenhaushalte aus Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften nach dem SGB II bzw. SGB XII, aber nur 1,1 Millionen Wohnungen mit 41 – 45 m² Wohnfläche (vgl. Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2006). Es ist also unrealistisch, einen Flächenanspruch auf eine exakte Quadratmeterzahl festzusetzen oder die Angemessenheitsgrenze knapp oberhalb des Existenzminimums zu definieren (vgl. auch Berlit 2010: 197).

Allenfalls können breite Korridore zwischen der Zumutbarkeit nach unten (Existenzminimum) und der Angemessenheit nach oben die Existenzsicherung gewährleisten – dies wird im Folgenden als *Korridorproblem* bezeichnet. Die damit verbundenen absoluten Preisunterschiede der Wohnkosten zwischen gleich großen Haushalten am gleichen Standort sind der zentrale Grund für die Erstattung der tatsächli-

¹⁵ Auf Grundlage einer Sonderauswertung des Mikrozensus wird im Zweiten Integrationsindikatorenbericht für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011: 114) erklärt: „Unterschiede zwischen Personen mit und Personen ohne Migrationshintergrund zeigen sich in allen Siedlungstypen und Gemeindegrößen. Nur in den mittelgroßen Städten in Ballungsräumen, die eine Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 haben, zahlten Personen mit Migrationshintergrund im Jahr 2010 weniger Miete pro Quadratmeter als die Gesamtbevölkerung (10 Cent). Die größte Differenz findet sich in kleinen Gemeinden in Ballungsräumen (unter 10.000 Einwohner). Hier zahlen Personen mit Migrationshintergrund 60 Cent mehr als die Gesamtbevölkerung“. Die bivariate Auswertung erkennt allerdings die Überlagerung des Preiseinflusses durch Wohndauer und Ausstattungsqualität, ohne dass sich an der Grundaussage etwas ändern dürfte. In den USA sind Studien hierzu verbreitet, als mit Deutschland gut vergleichbarer Referenz sei auf die Schweizer Studie von Baranzini et al. 2008 verwiesen.

chen Kosten bis zur Angemessenheitsgrenze und gegen die Pauschalierung der Unterkunftskosten (vgl. hierzu Kapitel 8.1). Die bisherige Rechtsprechung sowie die Fachdiskussion tendiert nach Ansicht der Autoren dazu, die Bedeutung des Korridorproblems nicht ausreichend zu würdigen. Die Spannweite der tatsächlichen Unterkunftskosten ist auch am gleichen Standort enorm. Der mittlere Preis einer 23-m²-Wohnung nach § 181 BewG mit einem Wohnungsstandard an der Grenze zwischen unterstem und einfachem Standard (vgl. Kapitel 2.2.3) liegt deutlich unter dem mittleren Preis einer 50-m²-Wohnung (Flächenrichtwert des sozialen Wohnungsbaus in vielen Bundesländern für Ein-Personen-Haushalte) an der Oberkante des einfachen Standards (Quelle: Berechnungen anhand der Mietspiegel der Fallstudienkommunen in Kapitel 4).

Die Heterogenität des Wohnungsbestandes ist der zentrale Grund dafür, dass mit § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II eine Einschränkung der Gleichbehandlung erfolgt und eine Bedarfsgemeinschaft auch bei geringen tatsächlichen Wohnkosten nur diese erstattet bekommt. Gleichzeitig ist diese Rahmenbedingung das zentrale Argument gegen die Pauschalierung der Unterkunftskosten nach § 22a Abs. 2 SGB II. Denn eine niedrige Pauschale würde aus Verfügbarkeitsgründen zu gravierenden Eingriffen in den Regelbedarf führen (vgl. hierzu Kapitel 8.1.1).

2.3.7 Wechselwirkungen mit wohnungspolitischen Instrumenten

Die Kosten der Unterkunft dienen der Existenzsicherung und sind damit von ihrem primären Zweck her kein Instrument der Wohnungspolitik. Gleichzeitig bestehen zwischen Kosten der Unterkunft und den originären Instrumenten der Wohnungspolitik erhebliche Wechselwirkungen:

- Das Wohngeld als vorrangige wohnungspolitische Leistung der Subjektförderung (vgl. Kirchner et al. 2014) reduziert im Falle seiner Erhöhung die Zahl der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften; umgekehrt kann die Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen bei unveränderten Wohngeldsätzen zu einem Wechsel von Wohngeldbezug in die Grundsicherung führen.
- Bestehende Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung („Sozialwohnungen“) reduzieren die Mieten für Berechtigte (zu denen Empfänger von Grundsicherungsleistungen zählen) und damit auch die tatsächlichen Unterkunftskosten. Gleiches gilt oft auch für frei finanzierte Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen. Eine höhere Anzahl preisgünstiger Wohnungen wird deshalb auch die zur Bedarfsdeckung notwendigen Angemessenheitsgrenzen reduzieren. Ob dies auch für den Neubau von Sozialwohnungen oder Wohnungen der Unternehmen in öffentlichem Eigentum gilt, hängt von den örtlichen Rahmenbedingungen ab.
- Das Mietrecht und seine Umsetzung in den Ländern (insbesondere durch die Verordnungen nach § 556d BGB – Neuvertragsmietbremse – und § 558 BGB – Kappungsgrenzenabsenkung) und Kommunen (z.B. durch Satzungen nach § 172 BauGB) hat ebenfalls einen Einfluss auf das örtliche Preisniveau und damit auf die tatsächlichen Unterkunftskosten bzw. die Angemessenheitsgrenzen.

Allein durch die Höhe der Leistungen sind die Kosten der Unterkunft damit auch zum wichtigsten Instrument der Wohnungspolitik geworden (vgl. Wohngeld- und Mietenbericht 2014 der Bundesregierung, BT-Drs. 18/6540). Die Instrumente haben dabei durchaus substitutiven Charakter und können somit den Bedarf an Leistungen zur Existenzsicherung beeinflussen. Die Kostenträgerschaft für die anderen Leistungen ist unterschiedlich und insbesondere die Länder gestalten über Wohngeld und sozialen Wohnungsbau den Bedarf an existenzsichernden Leistungen mit.

Zugleich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass durch die Grundsicherung lediglich Geldmittel für die Bedarfsdeckung bereitgestellt werden. Die tatsächliche Bedarfsdeckung ist maßgeblich von der Wohnraumversorgung bzw. der Wohnungspolitik der Kommunen abhängig.

2.3.8 Besonderheiten der kalten und warmen Nebenkosten

Nach § 556 Abs. 2 BGB i.V.m. § 2 BetrKostVO können insgesamt 17 Betriebskostenarten durch den Vermieter auf den Mieter umgelegt werden. Diese 17 Betriebskostenarten bilden zusammen mit der Grundmiete (bzw. den analogen Zinszahlungen) gleichzeitig die sachliche Abgrenzung der Grundsicherungsleistung KdUH.

2.3.8.1 Abgrenzungsprobleme zwischen den Kostenarten

Im statistischen Idealfall ist eine echte Nettokaltmiete nach § 558 BGB vereinbart und alle Betriebskostenarten aus § 2 BetrKostenVO werden nach § 556 BGB umgelegt. Die 17 Nebenkostenarten müssen aber nicht alle anfallen und sie müssen auch nicht alle nach § 556 Abs. 2 BGB umgelegt werden. Die (teils auch kombiniert) vorkommenden Abweichungen vom Idealfall sind:

- Es ist eine echte Nettokaltmiete nach § 558 BGB vereinbart und gewisse Betriebskosten fallen gar nicht an, weil sie nicht existieren (z.B. Aufzug) oder in Eigenleistung einer der beiden Vertragsparteien erbracht werden (z.B. Gartenarbeit, Schneeräumen).
- Es ist eine sogenannte Teilinklusive Miete vereinbart, d.h. manche Betriebskostenarten sind in der Grundmiete enthalten.
- Es ist eine Bruttokaltmiete oder sogar eine Bruttowarmmiete (z.B. in Wohnheimen oder Passivhäusern) vereinbart.
- Gewisse Betriebskosten trägt der Mieter, ohne dass sie nach § 556 BGB abgerechnet werden, z.B. eine Direktabrechnung mit dem Versorger bei einer Etagenzentralheizung oder der Kauf von Müllmarken.

Als Konsequenz dieser Vielfalt sind statistische Erhebungen und Auswertungen mit gewissen Unschärfen behaftet bzw. es muss eine exakte Abfrage und Umrechnung erfolgen, um die letztlich interessierenden Größen Nettokaltmiete, kalte und warme Nebenkosten korrekt auszuweisen (vgl. hierzu auch Kapitel 6.3). Darüber hinaus ergeben sich bei der Ermittlung von Bedarfen für den Bereich Wohnnebenkosten besondere Herausforderungen, die im Folgenden skizziert werden.

2.3.8.2 Feste und verbrauchsabhängige Nebenkostenbestandteile

Die Nebenkostenarten des § 2 BetrKostVO sind teilweise verbrauchsabhängig, die Kosten können somit teilweise vom einzelnen Mieter beeinflusst werden. Dies betrifft in starkem Maße Wasser und Abwasser sowie in Ausnahmefällen den Müll (Müllschleusen). Voraussetzung ist aber, dass der Vermieter für diese kalten Nebenkostenarten die mögliche, aber nicht zwingende Abrechnung nach dem Verbrauch durchführt (§ 556a BGB). In anderen Fällen sind die Kosten durch die Gesamtheit der Mieter eines Gebäudes bzw. einer wohnungswirtschaftlichen Wirtschaftseinheit beeinflussbar (Treppenhausbeleuchtung, Müll bei unterschiedlichen Tonnengrößen nach Verbrauch, Aufzug, Waschmaschinen, Wasser und Abwasser bei Umlegung nach Quadratmetern). In den übrigen Fällen der kalten Nebenkosten besteht kein Gestaltungsspielraum durch den bzw. die Mieter (Grundsteuer, Heizungswartung, Gartenpflege).

Eine Besonderheit bilden die warmen Nebenkosten (inkl. Warmwasser), weil hier anteilig nach Verbrauch und Quadratmetern umgelegt werden muss und lediglich ein Spielraum bei der Gewichtung der beiden Umlagemaststäbe (§ 6 ff. HeizkostenVO) besteht. Damit kommt sparsames Heizverhalten dem Mieter nur teilweise selbst zugute. Die erhöhten Bedarfe für Wohnungen mit vielen Außenwänden werden so aber in Teilen auf alle Wohnungen im Gebäude umgelegt.

2.3.8.3 Vorauszahlungen als Erwartungswert der tatsächlichen Kosten

Bei den Nebenkosten werden zunächst Vorauszahlungen von Nebenkosten in angemessener Höhe¹⁶ ex ante angesetzt. Spätestens zwölf Monate nach Ablauf des Abrechnungszeitraums sind Betriebskosten dann anhand der tatsächlich entstandenen Kosten abzurechnen (§ 556 Abs. 3 BGB). Dies führt zu Nach- oder Rückzahlungen. Anders als bei den Leistungen nahezu aller anderen Güter besteht damit eine erhebliche und langanhaltende Unsicherheit über tatsächlich entstehende Kosten. Vorauszahlungen können damit als statistischer Erwartungswert für die tatsächlichen Kosten betrachtet werden, allerdings mit folgenden Unschärfen:

- Während des Jahres kann es zu Preissteigerungen kommen – dies ist grundsätzlich im Regelbedarf ähnlich, allerdings sind Energiepreise besonders volatil und kalte Nebenkosten tendieren dazu, selten und dann aber in hohen Sprüngen angepasst zu werden (z.B. Grundsteuerhebesatz).
- Es ist nicht sichergestellt, dass die Vorauszahlungen tatsächlich so festgesetzt werden, dass sie dem statistischen Erwartungswert der tatsächlichen Kosten entsprechen. So mögen Vermieter die Vorauszahlungen absichtlich zu hoch ansetzen, um Nachforderungen zu vermeiden. Grundsicherungsträger berichten hingegen von der Strategie von Vermietern, Wohnungen „vorübergehend angemessen zu machen“, indem Nebenkostenvorauszahlungen zu niedrig angesetzt werden.
- Die Höhe der Heizkosten wird maßgeblich vom Wetter des Winters beeinflusst, so dass die bauphysikalisch erforderliche Energie zur Beheizung einer gegebenen Wohnung in einem konkreten Jahr erst nach Vorliegen der Temperaturaufzeichnungen bestimmt werden kann.

Rückzahlungen und Guthaben, die dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, mindern nach § 22 Abs. 3 SGB II die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Monat der Rückzahlung oder der Gutschrift. In der Sozialhilfe zählen sie nach § 82 SGB XII jedoch als Einkommen. Nachzahlungen von Nebenkosten sind nach BSGE B 4 AS 12/10 R, Rn. 16 f. auf den Abrechnungszeitraum zu verteilen und monatsweise auf Angemessenheit zu prüfen.

2.3.9 Zusätzliche Besonderheiten der Heizkosten

Individuelle jährliche Heizkosten einer Wohnung bzw. eines Haushalts hängen vom Energieverbrauch, dem Energieträger¹⁷ sowie dem (unter Umständen örtlich eingeschränkt wählbaren und im Zeitablauf schwankenden) Preisniveau eines Energieanbieters ab. Besonderheiten in diesem Kostenbereich treten insbesondere deshalb auf, weil der Energieverbrauch durch verschiedenste Einflussfaktoren geprägt ist.

Der Energieverbrauch als statistische Größe und stark streuende Häufigkeitsverteilung wird determiniert durch:

- den Energiebedarf¹⁸ des Gebäudes, der von der Kubatur des Gebäudes¹⁹, der solaren Warmegewinne durch die Fenster, der energetischen Qualität des Gebäudes (wärmetechnische Qualität der Außenhülle²⁰ sowie der Effizienz der Anlagentechnik) bestimmt wird;

¹⁶ Der Begriff der Angemessenheit, der im Zusammenhang mit Nebenkostenvorauszahlungen nach § 556 Abs. 2 BGB gebräuchlich ist, ist nicht zu verwechseln mit dem Angemessenheitsbegriff des Sozialrechts.

¹⁷ Zur regionalen Verteilung der Versorgung durch Heizöl, Erdgas und Fernwärme vgl. trotz aller Einschränkungen der Repräsentativität Techem o.J.: 38–40.

¹⁸ Der Begriff des (bauphysikalischen) Bedarfs, der im Energierecht (z.B. im EnEG) verwendet wird, ist nicht zu verwechseln mit dem Bedarfsbegriff des Sozialrechts. Der bauphysikalische Bedarf ist eine feste Größe, bei der jedes gleiche Gebäude auch den gleichen Bedarf hat. Die Berechnung führt allenfalls zu leicht unterschiedlichen Ergebnissen, wenn im Rahmen der Anwendung von Energieeinsparverordnung (EnEV) oder DIN-Normen unterschiedliche zulässige Detaillierungsgrade der Modellierung (z.B. Pauschalierung von Wärmebrücken) gewählt werden.

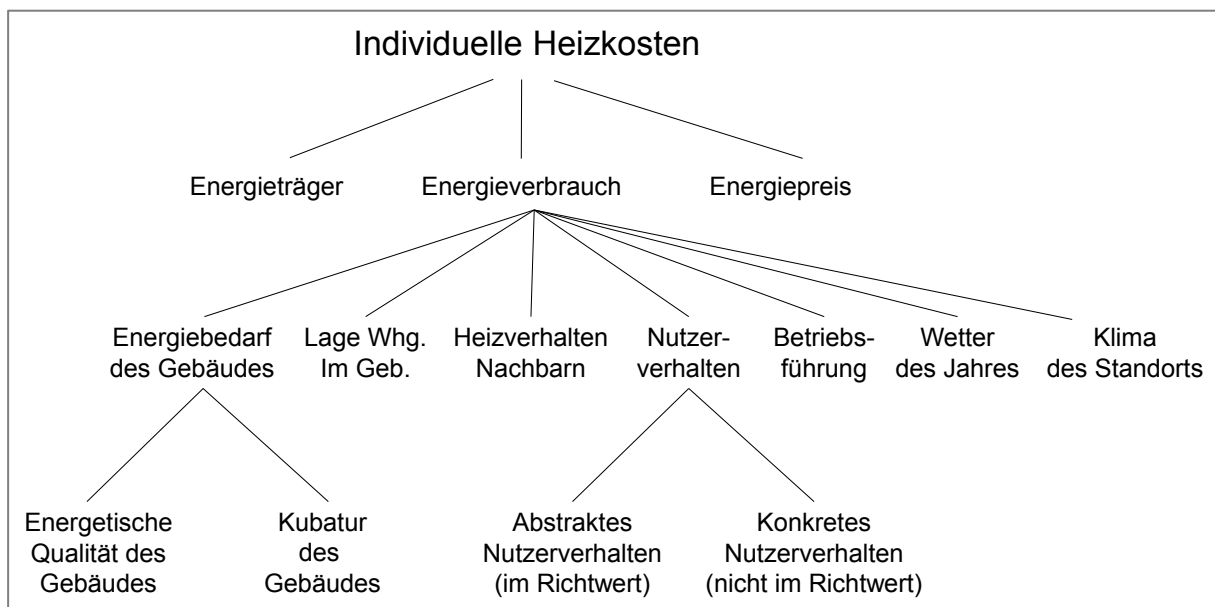
¹⁹ Kompakte Gebäude mit einem geringen Verhältnis von Außenhülle zu Volumen (A/V-Verhältnis) benötigen weniger Heizenergie.

²⁰ Die Gebäudehülle besteht aus Außenwand, Kellerboden / Kellerdecke und Dach / oberste Geschossdecke. Je höher der Wärmedurchgangskoeffizient (U-Wert) in W/m²K, desto höher der Energiebedarf.

- die Lage der Wohnung im Gebäude;
- die mittlere Raumtemperatur der Nachbarn;
- das Nutzerverhalten (Anwesenheitszeiten, mittlere Raumtemperaturen, Lüftungsverhalten, innere Wärmequellen);
- die Betriebsführung der Anlagentechnik;
- das Klima des Standorts und
- das Wetter im jeweiligen Jahr.

Der Einfluss des Nutzerverhaltens lässt sich wiederum in bevölkerungsgruppenspezifische Besonderheiten (z.B. Ältere und Behinderte mit längerer Anwesenheit zuhause und damit im Mittel höheren Raumtemperaturen), die durchaus sozialrechtlich bedarfserhöhend sein können, sowie in persönliche Präferenzen bzw. Verhaltensweisen des Heizenden aufteilen, die nicht als bedarfserhöhende Besonderheiten betrachtet werden müssen (vgl. hierzu auch Kapitel 9).

Abbildung 1: Einflussfaktoren von Heizkosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Über den prozentualen Einfluss aller in Abbildung 1 genannten Einzelfaktoren auf den Verbrauch gibt es keine allgemeingültigen empirischen Richtwerte. Es ist i.d.R. davon auszugehen, dass Klima des Standorts, Betriebsführung und Heizverhalten der Nachbarn einen geringeren Einfluss haben als die anderen Faktoren, während Wetter, Kubatur des Gebäudes, Lage der Wohnung im Gebäude sowie Nutzerverhalten im identischen Gebäude Schwankungen ca. um den Faktor 2 verursachen können (bei ansonsten gleichen Ausgangsbedingungen verbraucht ein Nutzer doppelt so viel Energie wie ein anderer; HMUELV 2012: 2). Die energetische Qualität des Gebäudes hat den größten Effekt. Der Energiebedarf (mit Warmwasser und Verteilverlusten) eines Niedrigenergiehauses beträgt ca. nur ein Drittel eines unsanierten Altbaus, bei einem Passivhaus sinkt der Wert auf ein Fünftel (ebd.). Die valide Bestimmung von einzelfallbezogenen oder typisierten abstrakten Kostengrenzen für das einzelne Gut „Erwärmung der Wohnung“ ist damit ein höchst anspruchsvolles Unterfangen.

Die Rechtsprechung des BSG verortet die Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Heizung deshalb auf der Ebene des Einzelfalls (vgl. BSGE B 14 A 33/08 R). Aber die Forderung nach der Einzelfallprüfung bei den Heizkosten und damit die formale Absage an eine abstrakte Heizkostengrenze löst die Problematik aus Sicht der Autoren nicht. Denn auch die Grenze im Einzelfall muss begründet werden, so-

fern nicht einfach alle tatsächlichen Kosten anerkannt werden sollen. Eine valide Begründung wird wiederum die Auseinandersetzung mit (über den Einzelfall hinausgehenden) Vergleichsfällen erfordern, also eine statistische Analyse. Damit sind die fachlichen Anforderungen für eine Angemessenheitsgrenze auf der abstrakten und auf der konkreten Ebene zunächst die gleichen. Auf konkreter Ebene gilt es dann allerdings Besonderheiten des Einzelfalls zu identifizieren und zu bewerten.

2.4 Zwischenfazit

Die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft und Heizung hat sich an Qualitätsmaßstäben zu orientieren, wie sie im Zuge der Überprüfung der Regelbedarfsermittlung durch das BVerfG dargelegt wurden. Aus den obigen Ausführungen wurde jedoch deutlich, dass es sich bei dem Konsumgut „Unterkunft“ im Vergleich mit den Gütern des Regelbedarfs um ein besonderes Gut handelt. Insbesondere die räumlichen Preis- und Flächendifferenzen wie auch die unterschiedliche Verfügbarkeit von Wohnraum, die neben der Wohnungsmarktlage auch durch individuelle Zugangsschranken bedingt sein können, stellen besondere Herausforderungen für die Bedarfsdeckung dar. Diese Besonderheiten lassen zugleich die vom BSG eingeführte Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Angemessenheit sachgerecht erscheinen. Dabei wird in der weiteren Diskussion die sozialgerichtliche Rechtsprechung zwar nicht als zwingender Handlungsrahmen erachtet, hat jedoch zugleich eine leitende Funktion in der Auseinandersetzung mit der bisherigen Fachdiskussion.

Die Untergrenze der existenzsichernden Bedarfe der Unterkunft und Heizung erscheint durch die Rechtsprechung weitgehend definiert und anerkannt. Eine gesetzgeberische Klarstellung bzw. Korrektur im Bereich der Wohnflächen oder der Zumutbarkeit von Wohngemeinschaften kann jedoch sinnvoll sein. Die Obergrenze im Sinne einer an Angemessenheitsstandards orientierten Beschränkung der Bedarfsdeckung steht weit mehr in der Diskussion. Hier ist zu beachten, dass aufgrund der empirisch beobachtbaren Verfügbarkeitsprobleme der Korridor zwischen Unter- und Obergrenze groß ist und allein aus Gründen der Bedarfsdeckung dies zu berücksichtigen ist.

3. Bundesweite Bestandsaufnahme zur KdUH-Praxis

3.1 Zielsetzung und Vorgehen

Ziel der Kommunalbefragung war es, eine bundesweite Bestandsaufnahme zur aktuellen Umsetzung der Existenzsicherung im Bereich Unterkunft und Heizung zu machen. Dabei war von Interesse, mit welchen Verfahren und Methoden die Angemessenheitsgrenzen ermittelt wurden (Block C des Fragebogens), wie sich die konkrete Anwendungspraxis im SGB II (Block D) und im SGB XII (Block E) darstellt, wie die rechtliche Rahmensetzung bewertet und allgemeinere Aspekte der lokalen Umsetzung (Satzungslösung, Einbindung von Akteuren) beschrieben werden (Block A) und schließlich welche Rolle Widersprüche und Klagen spielen und wie die Angemessenheitsgrenzen von den Sozialgerichten beurteilt werden (Block B).

Hierzu wurde deshalb im Januar 2016 eine webgestützte Befragung durchgeführt. Angeschrieben wurden die jeweils zuständigen Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister bzw. Landrätinnen und Landräte. Der Fragebogen deckte aber ein so umfangreiches Spektrum an KdUH-bezogenen Aspekten ab, dass er von vorneherein so konzipiert wurde, dass verschiedene Teile von verschiedenen Personen zu verschiedenen Zeitpunkten bearbeitet werden konnten und somit die eher technischen und juristischen Fragen an Fachabteilungen weitergegeben werden konnten und die übergreifende Gesamteinschätzung bei den obengenannten Verwaltungsspitzen bzw. den zuständigen Dezernenten oder Dezernentinnen verbleiben konnte (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Blöcke des Fragebogens der Kommunalbefragung

Fragen-block	Thema	Mögliche(r) Adressat(in)
A	Fragen zur Bewertung der rechtlichen Rahmensetzung sowie grundlegender Aspekte der Umsetzung (Satzungslösung; Einbindung von Akteuren)	Zuständige(r) Dezernent(in)
B	Fragen zu Widersprüchen und Klagen sowie zur Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen durch die Gerichte	Prozessführende Stelle im Rechtsamt / Sozialamt / Jobcenter
C	Fragen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze	Zuständige(r) für die Erstellung / Vergabe der Berechnung der Angemessenheitsgrenze
D	Fragen zur Anwendungspraxis SGB II	Widerspruchsstelle bzw. Teamleiter im Jobcenter
E	Fragen zur Anwendungspraxis SGB XII	Widerspruchsstelle bzw. Teamleiter im Sozialamt

Quelle: Kommunalbefragung.

Die Grundgesamtheit bildeten zunächst die 402 Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Allerdings waren folgende Sonderfälle zu berücksichtigen:

- Mehrere Jobcenter in einem Kreis: Diese Konstellation tritt dreimal in Mecklenburg-Vorpommern auf (Rostock-Land, Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Greifswald). Hier wurden die Kreise angeschrieben und bekamen jeweils getrennte Zugangsdaten für die Online-Befragungsdatenbank.
- Der Sonderfall Berlin: Die Senatsverwaltung ist für die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze zuständig, während die Jobcenter auf der Ebene der zwölf Stadtbezirke angesiedelt sind und die KdUH-Vorgaben umsetzen. In diesem Fall wurden zunächst die Bezirksbürgermeister zur Beantwortung der Fragebögen kontaktiert und die gesamtstädtischen Teile durch die Senatsverwaltung ergänzt.
- Mehrere Städte / Kreise pro Jobcenter: Dieser Fall tritt dreimal in Bayern in der Kombination kreisfreie Stadt und Umlandkreis auf (Amberg, Straubing und Weiden in der Oberpfalz). In Rheinland-

Pfalz umfassen die Jobcenter Weinstraße und Vorderpfalz-Ludwigshafen jeweils mehrere Kreise bzw. kreisfreie Städte.

Dadurch, dass immer die jeweils kleinere räumliche Einheit berücksichtigt wurde, ergaben sich 416 Zugangsberechtigungen für den Fragebogen. Informationen, die nur einmal erhoben wurden, aber sich auf mehrere Jobcenter, Stadtbezirke oder Kommunen beziehen, wurden dann für die jeweils anderen Fälle übernommen, so dass auch die Grundgesamtheit für die folgenden Auswertungen 416 beträgt.

351 Kommunen haben den Fragebogen komplett (oder nur in einem Teil der Blöcke) ausgefüllt (Rücklaufquote 84%). Bezogen auf die einzelnen Frageblöcke lag die Rücklaufquote dann jeweils knapp unter 80%. Abweichungen in einer Größenordnung, die eine Gewichtung der Antworten erforderlich erscheinen ließe, waren zwischen verschiedenen Bundesländern, Raumtypen oder Organisationsformen des SGB II nicht festzustellen (vgl. Tabelle 3 und Tabelle 4).

Tabelle 3: Rücklauf der Kommunalbefragung nach Bundesländern

Bundesland	Grundgesamtheit	Rücklauf absolut	Rücklaufquote
Baden-Württemberg	44	38	86,36%
Bayern	96	73	76,04%
Berlin	12	12	100,00%
Brandenburg	18	15	83,33%
Bremen	2	2	100,00%
Hamburg	1	1	100,00%
Hessen	26	22	84,62%
Mecklenburg-Vorpommern	11	8	72,73%
Niedersachsen	46	42	91,30%
Nordrhein Westfalen	53	47	88,68%
Rheinland-Pfalz	36	28	77,78%
Saarland	6	5	83,33%
Sachsen	13	12	92,31%
Sachsen Anhalt	14	12	85,71%
Schleswig Holstein	15	14	93,33%
Thüringen	23	20	86,96%
Insgesamt	416	351	84,38%

Quelle: Kommunalbefragung.

Tabelle 4: Rücklauf der Kommunalbefragung nach Trägertyp und kommunalen Kontext

	Grundgesamtheit	Rücklauf absolut	Rücklaufquote
Gemeinsame Einrichtung (gE)	311	251	80,7%
Zugelassener kommunaler Träger (zkT)	105	100	95,2%
Landkreise	298	259	86,9%
Kreisfreie Städte	118	92	78,0%
Bevölkerung (amtliche Statistik 2014, Berlin 2015)	82.014.553	72.633.761	88,6%

Quelle: Kommunalbefragung.

Die Befragung wurde so konzipiert, dass schwerpunktmäßig halboffene Fragen zum Einsatz kamen. Dies ermöglichte in den geschlossenen Antwortkategorien eine schnelle Auswertung und bei Bedarf eine vertiefte Analyse der offenen Antwortkategorie („Sonstiges und zwar“ bzw. „Anmerkungen zu Ihrer Auswahl“). Auf diese Art und Weise konnten durch einzelne Anmerkungen die Kategorie „Sonstiges“ wieder in die vorgegebenen inhaltlich definierten Kategorien umkodiert werden. Zudem ermöglichte die Auswertung der Anmerkungen eine detailliertere Formulierung der Gesprächsleitfäden in den Fallstudien (vgl. Kapitel 4) bzw. die Fallstudienkommunen konnten auch individuell auf ihre Kommentare angesprochen werden.

Die Frageblöcke werden im Folgenden nicht in der organisatorisch bedingten Reihenfolge der Internetseite abgehandelt (der / die angeschriebene Dezernent/in sollte direkt Block A ausfüllen können und die weiteren Blöcke delegieren). Vielmehr soll im Folgenden zunächst auf die kommunalen Wege der Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen, dann die einzelfallbezogene Anwendungspraxis und abschließend auf die Bewertung aus kommunaler Sicht eingegangen werden.

3.2 Die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze

Die folgenden Auswertungen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze greifen auf den Block C des Fragebogens zurück.

3.2.1 Schlüssiges Konzept oder Höchstbetragstabelle des Wohngelds

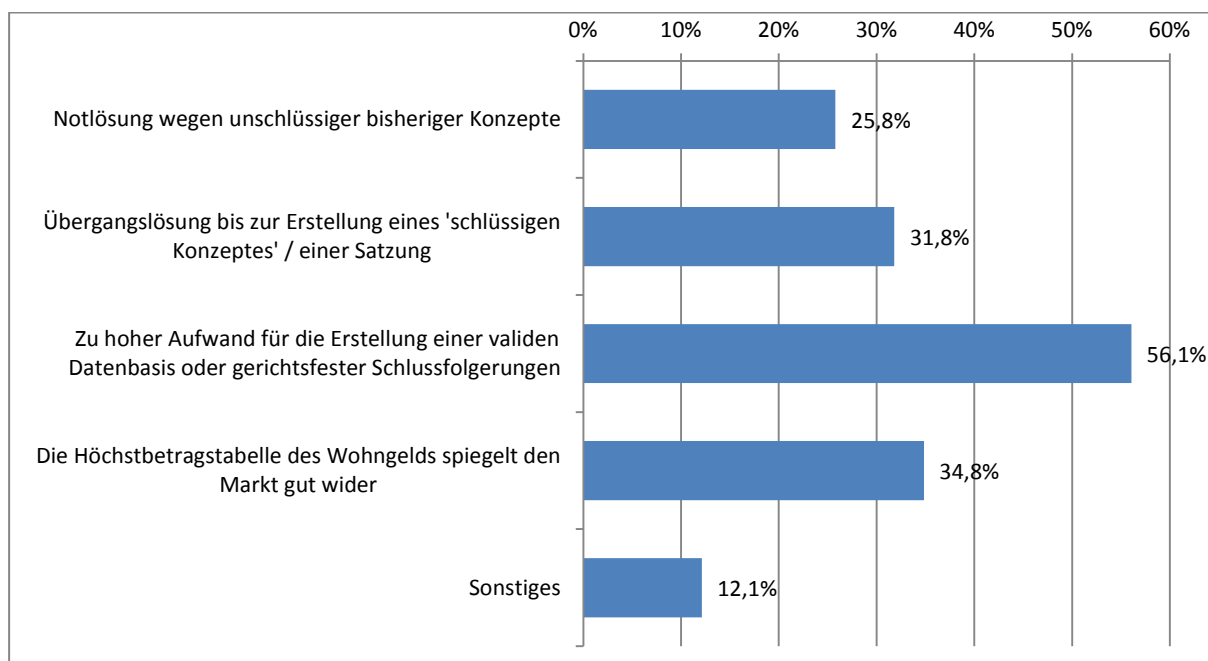
In mehr als 3/4 der befragten Kommunen (78,5%) wird ein schlüssiges Konzept zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft herangezogen. Dabei war die Einordnung der Befragten und nicht die Bewertung der Gerichte maßgeblich. Alternativ zur Erstellung eines schlüssigen Konzepts wird in 20,2% der befragten Kommunen auf die Höchstbetragstabelle des Wohngeldes zurückgegriffen. Dies erfolgt aber zumeist unter Einbeziehung eines „Sicherheitspuffers“ in Form eines Aufschlags von 10% (17,6% mit Aufschlag, 2,6% ohne Aufschlag). Sonstige Konzepte spielen keine entscheidende Rolle (1,2%).

Die Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds kommt überwiegend in kleineren Landkreisen vor, zudem gibt es eine Häufung in Niedersachsen. Die Frage, ob es sich um eine gemeinsame Einrichtung oder einen zugelassenen kommunalen Träger handelt, hat keinen Einfluss auf die Wahl zwischen schlüssigem Konzept und Höchstbetragstabelle.

Die Folgefrage, warum in den betroffenen Kommunen anstatt eines schlüssigen Konzepts die Höchstbetragstabelle des Wohngeldes (mit oder ohne 10% Aufschlag) verwendet wird, ließ Mehrfachantworten zu (vgl. Abbildung 2). Einerseits wird die Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngeldes als Notlösung (26%) oder Übergangslösung bis zur erfolgreichen Umsetzung eines schlüssigen Konzepts (32%) betrachtet. Andererseits wird der hohe Arbeitsaufwand einer validen, gerichtsfesten Datenbasis gefürchtet (56%). Die Ansicht, dass die Höchstbetragstabelle den Wohnungsmarkt gut widerspiegelt und somit eine sachgerechte Umsetzung darstellt, teilen gut 1/3 der die Höchstbetragstabelle nutzenden Kommunen. Nach Abzug der Antwortkategorien „Notlösung“ und „Übergangslösung“ wird deutlich, dass für eine Vielzahl der Kommunen Kostengründe oder eine positive Beurteilung der Höchstbetragstabelle ausschlaggebend für deren Verwendung war.

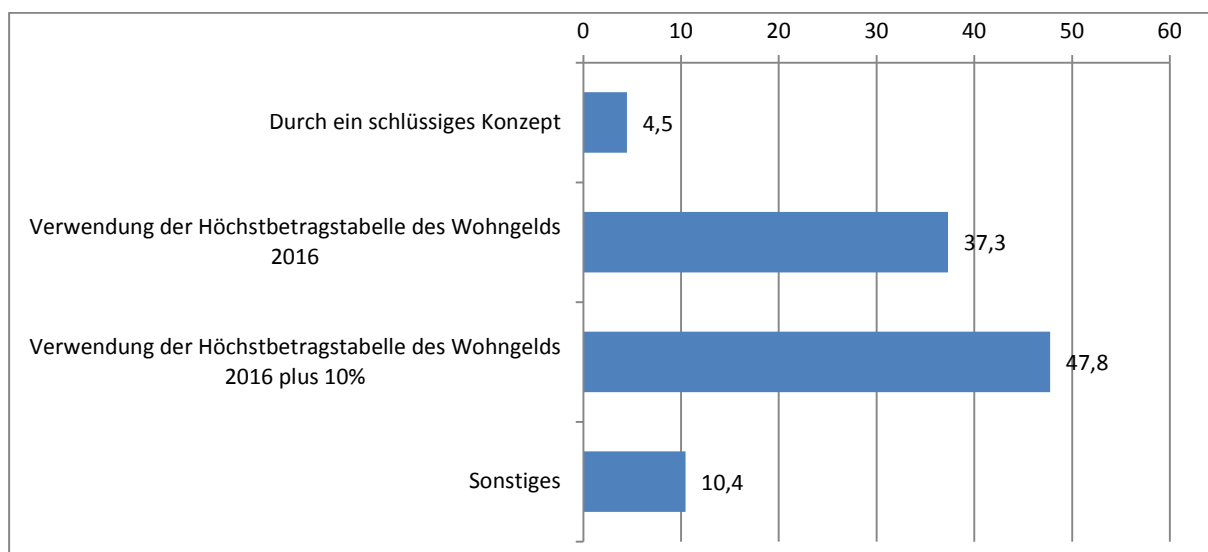
Zum Januar 2016, also mit dem Inkrafttreten der neuen und teilweise deutlich höheren Höchstbetragstabelle des Wohngelds, sind nur 4,5% der befragten Kommunen, die im Dezember 2015 die Höchstbetragstabelle des Wohngeldes nutzten, zu einem schlüssigen Konzept gewechselt (vgl. Abbildung 3). 37% der Kommunen ohne schlüssiges Konzept verwenden nun die Höchstbetragstabelle des Wohngeldes 2016 und 48% die Tabelle von 2016 inklusive eines 10%-Aufschlages. Jede zehnte Kommune dieser Teilgruppe greift auf andere Konzepte zurück.

Abbildung 2: „Warum verwenden Sie die Höchstbetragstabelle des Wohngelds?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 11. Mehrfachantworten möglich. n = 66 Fälle, 106 Antworten, Summe 160,6%.

Abbildung 3: „Wie legen Sie die Angemessenheitsgrenzen seit dem 01.01.2016 fest?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 12, in%, n = 67 Fälle.

Von denjenigen Kommunen, die auch im Januar 2016 noch mit der Höchstbetragstabelle (mit oder ohne Zuschlag) arbeiten, planen 14%, innerhalb des nächsten halben Jahres auf ein schlüssiges Konzept umzustellen – mehr als ¾ dieser Kommunen (77%) wollen auch innerhalb des nächsten halben Jahres weiterhin die Höchstbetragstabelle des Wohngeldes 2016 zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen heranziehen. Rund 9% sind sich diesbezüglich noch unschlüssig.

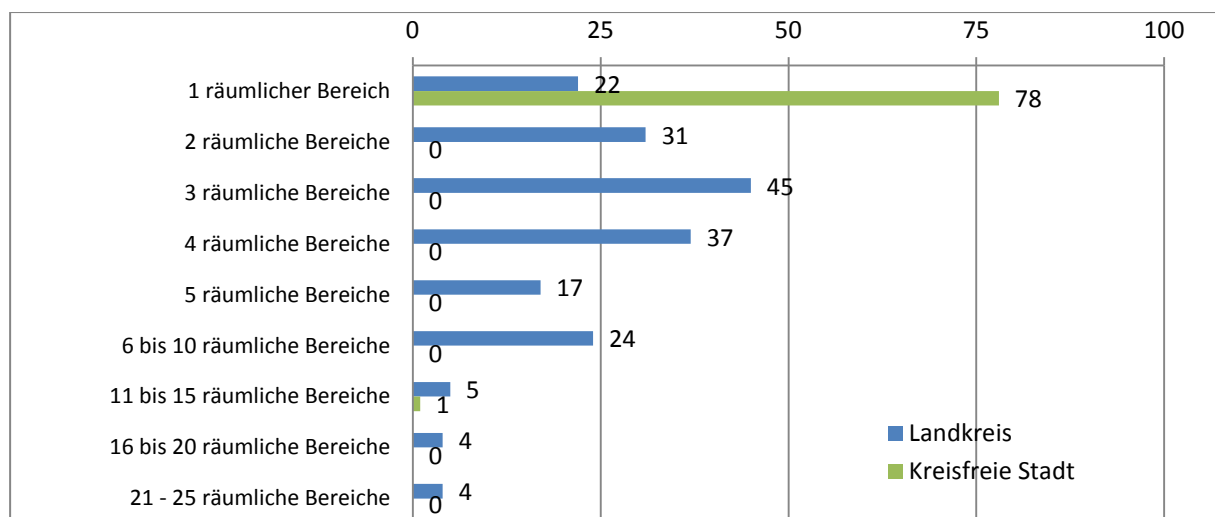
Ein allgemeines Umschwenken der Kommunen von der Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds zur Erstellung eines schlüssigen Konzepts aufgrund von steigenden KdU-Kosten lässt sich somit zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht feststellen. Die Höchstbetragstabelle des Wohngeldes hat somit eine mengenmäßig untergeordnete, aber sehr stabile Anhängerschaft.

3.2.2 Die räumliche Differenzierung der Angemessenheitsgrenze

Die folgende Auswertung bezieht sich nur auf die Teilgruppe der Kommunen mit schlüssigem Konzept, da im Fall der Nutzung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds die räumliche Differenzierung ohnehin vorgegeben ist.

Kreisfreie Städte weisen fast ausschließlich als räumlichen Bereich ihrer Angemessenheitsgrenzen das ganze Stadtgebiet aus (vgl. Abbildung 4). Nur in einer Ausnahme werden 14 unterschiedlichen Angemessenheitsgrenzen auf Stadtbezirksebene zur Anwendung gebracht. 80% der Landkreise weisen einen bis fünf räumliche Bereiche auf. In vier Landkreisen lag die Ausdifferenzierung von Angemessenheitsgrenzen bei 21 - 25 räumlichen Bereichen. Im Falle der starken Ausdifferenzierung handelt es sich dann im Regelfall um ein Vorgehen, bei dem für jede einzelne Gemeinde eine Angemessenheitsgrenze ausgewiesen wird (vgl. hierzu auch die vergleichende Skizzierung der Vorgehensweise in den Fallstudienkommunen in Kapitel 4 sowie die Diskussion in Kapitel 6).

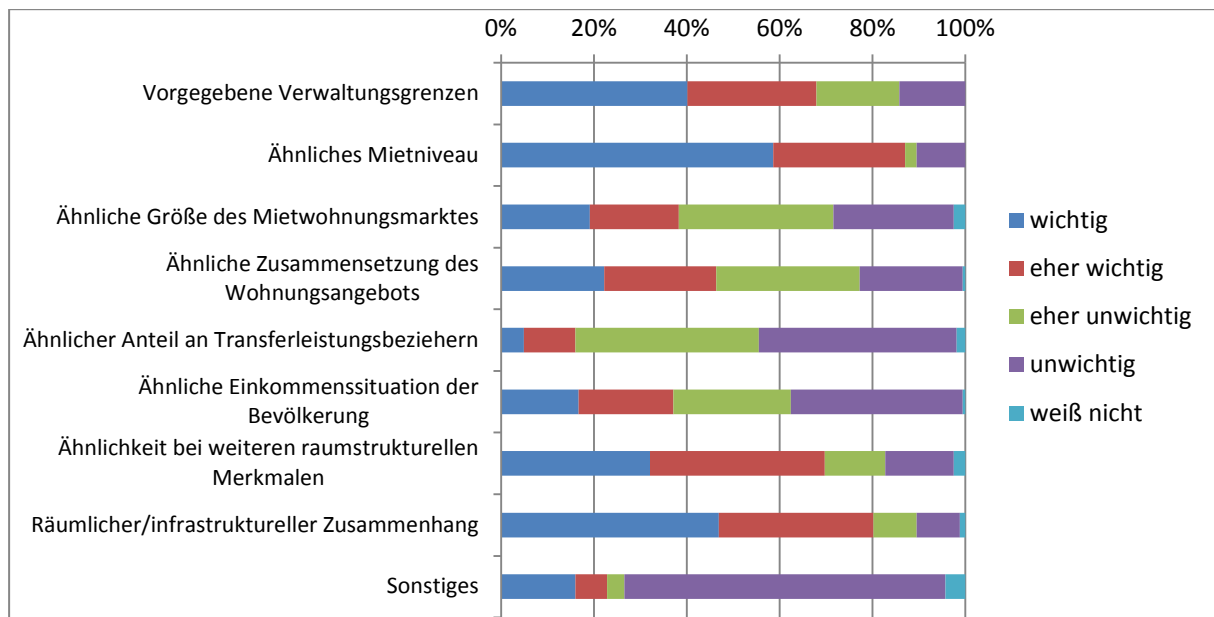
Abbildung 4: „Wie viele räumliche Bereiche unterschiedlicher Angemessenheitsgrenzen gibt es in Ihrem Zuständigkeitsbereich?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 14, absolute Werte, n = 268 Fälle.

Als die beiden wichtigsten Merkmale für die Abgrenzung von räumlichen Bereichen gleicher Angemessenheitsgrenze wurde das Kriterium „ähnliches Mietniveau“ (87% wichtig bzw. eher wichtig) und der „räumliche/infrastrukturelle Zusammenhang“ (80%) genannt (vgl. Abbildung 5). Auf die Problematik dieser unter Umständen gegensätzlichen Kriterien, deren Tragweite sich hier bei der Beantwortung durch die Grundsicherungsträger andeutet, wird in Kapitel 6 nochmals vertieft eingegangen. Für 16% der befragten Kommunen ist ein ähnlich großer Anteil an Transferleistungsbeziehern ein relevantes Kriterium zur Bestimmung räumlicher Bereiche. Die genannten Merkmale scheinen das Spektrum der relevanten Kriterien insgesamt recht gut abzubilden. Knapp 70% der befragten Kommunen bewerten weitere Faktoren (Sonstiges) als unwichtig.

Abbildung 5: „Bitte bewerten Sie, in welchem Maß die folgenden Kriterien bei der Abgrenzung der Bereiche / Zusammenfassung der Räume unterschiedlicher Angemessenheitsgrenzen eine Rolle spielen“.



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 15, in%, n = 162 Fälle.

3.2.3 Bruttokalt, nettokalt oder bruttowarm

Die folgende Auswertung bezieht sich nur auf die Teilgruppe der Kommunen mit schlüssigem Konzept, da im Fall der Nutzung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds die Verwendung bruttokalter Werte ohnehin vorgegeben ist. 69,5% der befragten Kommunen legen als Angemessenheitsgrenze die Bruttokaltmiete fest, während 26,0% die Nettokaltmiete festlegen. Die Verwendung der Bruttowarmmiete oder sonstige Mietbegriffvarianten (z.B. eine Teilinklusive ohne die verbrauchsabhängigen Nebenkosten wie Wasser und Abwasser) sind hingegen sehr selten ausgeprägt (1,1% bzw. 3,3%). Die Nettokaltmiete kommt neben dem Stadtstaat Hamburg überproportional häufig in Baden-Württemberg (65%) als Mietbegriff zur Anwendung, während in den übrigen Bundesländern zumeist deutlich öfters die Bruttokaltmiete zugrunde gelegt wird. Zwischen den unterschiedlichen Trägertypen sind keine klaren Unterschiede zwischen bei der Verwendung des Mietbegriffs erkennbar (bruttokalt: 68,7% gE; 71,6% zKT).

3.2.4 Datenquellen für das schlüssige Konzept

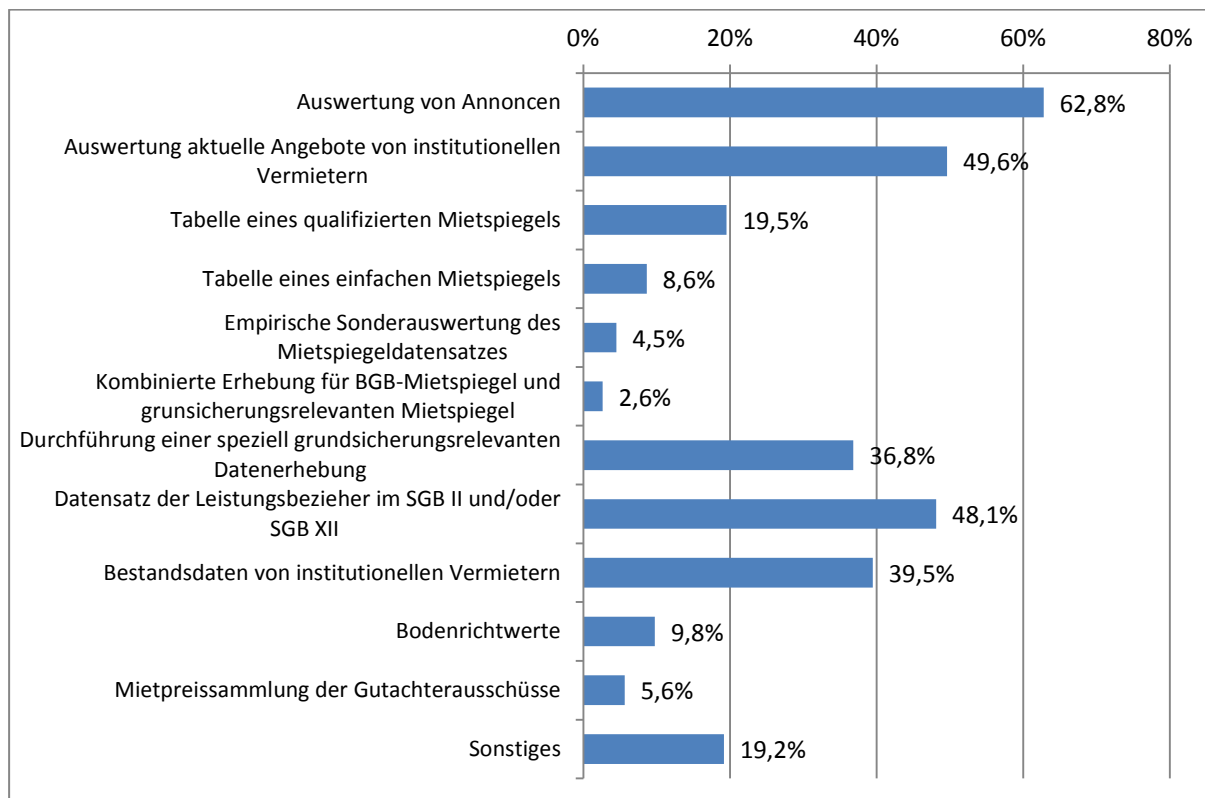
Die Fälle mit einem schlüssigen Konzept greifen auf eine Vielfalt von Datenquellen zurück und kombinieren im Regelfall mehrere Datenquellen. Die Summe von 306,8% in Abbildung 6 zeigt bereits, dass im Regelfall mehrere Datenquellen miteinander kombiniert werden. Innerhalb der Antwortkategorien lassen sich folgende Gruppen bilden:

- Mit am häufigsten ist die Auswertung von Angebotsmieten anhand von Annoncen (62,8%) und / oder anhand von Angeboten institutioneller Vermieter (49,6%).
- Eine Gruppe von 32,6% greift in irgendeiner Form auf einen Mietspiegel zurück, wobei innerhalb dieser Gruppe die Tabelle des qualifizierten Mietspiegels dominiert (19,5%). Die Kombination von zivilrechtlichem und sozialrechtlichem Mietspiegel ist selten (2,6%).
- 36,8% führen eine speziell grundsicherungsrelevante Datenerhebung durch. Geht man davon aus, dass qualifizierte Mietspiegel und speziell grundsicherungsrelevante Datenerhebung nicht

gemeinsam durchgeführt werden, so liegt in ca. 60% der Fälle eine lokale Primärdatenerhebung vor.

- Häufige Verwendung findet auch der Datensatz der Leistungsbezieher im SGB II oder SGB XII (48,1%).
- Gleiches gilt für Bestandsdaten von Vermietern (39,5%).
- Die Daten der Gutachterausschüsse spielen hingegen eine vergleichsweise geringe Rolle.

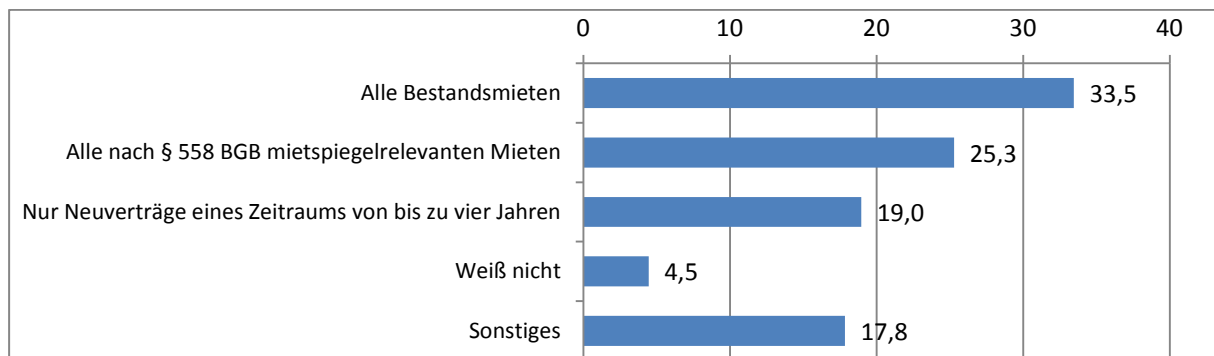
Abbildung 6: „Auf welcher Datenbasis (bzgl. der Mietdaten) basiert das schlüssige Konzept?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 19. Mehrfachantworten möglich. n = 266 Fälle, 816 Antworten, Summe 306,8%.

Ein Drittel der befragten Kommunen mit schlüssigem Konzept (33,5%) gab an, dass alle Bestandsmieten (d.h. ohne Berücksichtigung der mietrechtlichen Vier-Jahres-Spanne nach §558 BGB) in den maßgeblichen Datensatz eingeflossen sind (vgl. Abbildung 7). Für ein Viertel der befragten Kommunen (25,3%) waren nur die nach §558 BGB mietspiegelrelevanten Mieten Bestandteil des Datensatzes und für 19% waren nur Neuverträge von bis zu 4 Jahren oder Angebotsmieten relevant. 17,8% der befragten Kommunen verwenden andere Konzepte. Bei der Auswertung ist zu berücksichtigen, dass hier alle Kommunen mit schlüssigem Konzept einfließen, d.h. dass bei Kommunen ohne Primärerhebung automatisch derjenige Mietbegriff eingesetzt wurde, der in Abbildung 6 / Frage 19 ausgewählt wurde.

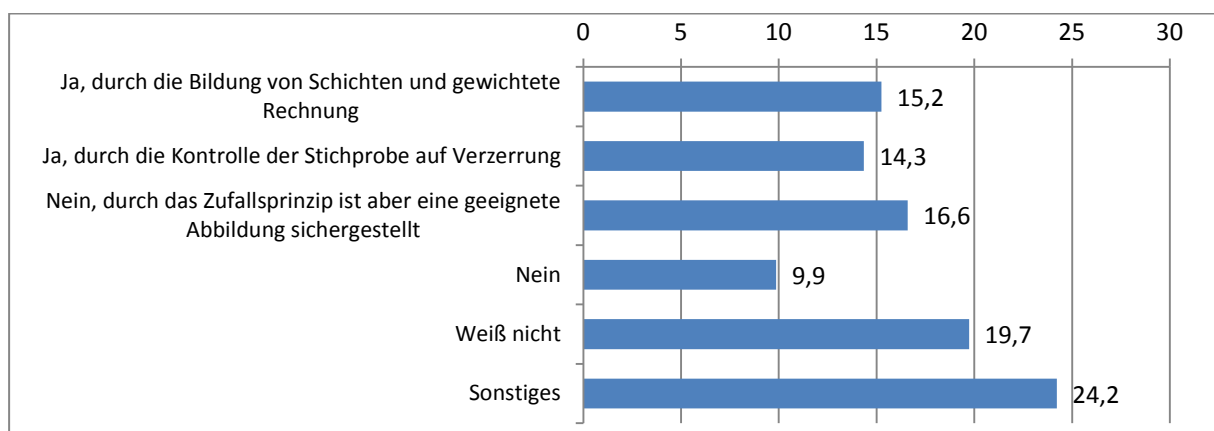
Abbildung 7: „Welche Mieten umfasste die für die grundsicherungsrechtlichen Fragestellungen verwendete Primärdatenerhebung (Mietspiegeldatensatz bzw. eigene Datenerhebung)?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 20. Diejenigen Fälle, die laut Frage 19 keine Primärerhebung durchgeführt hatten, wurden anhand der Angaben in Frage 19 umkodiert. Z.B. wenn eine Kommune ausschließlich Angebotsmieten auswertet und damit Frage 20 nicht zu beantworten hatte, wurden diese in dieser Abbildung in die Kategorie „Neuvertragsmieten“ aufgenommen. In%, n = 269 Fälle.

Bei der Frage, wie die Qualität des erhobenen Primärdatensatz geprüft wurde, also ob die erhobenen Daten den Mietwohnungsmarkt gut widerspiegeln, taten sich die Befragten mit einer Einschätzung schwer. Davon zeugen die hohen Antwortanteile von „Weiß nicht“ und „Sonstiges“ (vgl. Abbildung 8). Das aus fachlicher Sicht qualifizierteste Verfahren der Schichtung und Gewichtung (vgl. Kapitel 7.2) geben nur 15,2% der Befragten als Lösung an.

Abbildung 8: „Prüfen Sie, ob die Zusammensetzung Ihrer Primärdatenerhebung (Mietspiegeldatensatz bzw. eigene Datenerhebung) derjenigen des (Miet-) Wohnungsmarktes entspricht?“

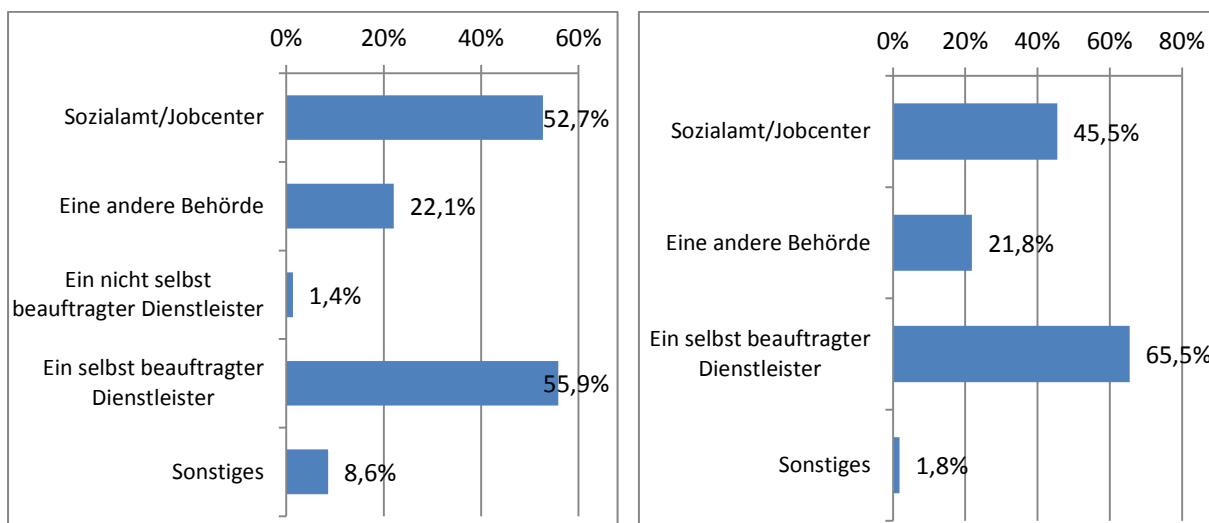


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 21, in%, n = 223 Fälle.

3.2.5 Selbsterstellung oder Vergabe des schlüssigen Konzepts

In den meisten Fällen (55,9%) wurde ein externer Dienstleister mit der Zusammenstellung der Datenbasis für das schlüssige Konzept beauftragt (vgl. Abbildung 9, links). Fast genauso häufig war das Sozialamt oder das Jobcenter mit diesem Arbeitsschritt befasst (52,7%). Dass eine andere Behörde für die Zusammenstellung der Datenbasis (mit)verantwortlich war, wurde von 22,1% der befragten Kommunen angegeben. Wie aus der Summe der Antworten von 140,5% deutlich wird, waren bei einigen Kommunen mehrere Akteure bei diesem Arbeitsschritt beteiligt. Auf der rechten Seite der Abbildung 9 sind nur die Fälle enthalten, die gerichtlich als schlüssiges Konzept bestätigt wurde. Hier ist zu erkennen, dass der Anteil der beauftragten Dienstleister bei der Zusammenstellung der Datengrundlage leicht höher ausfällt.

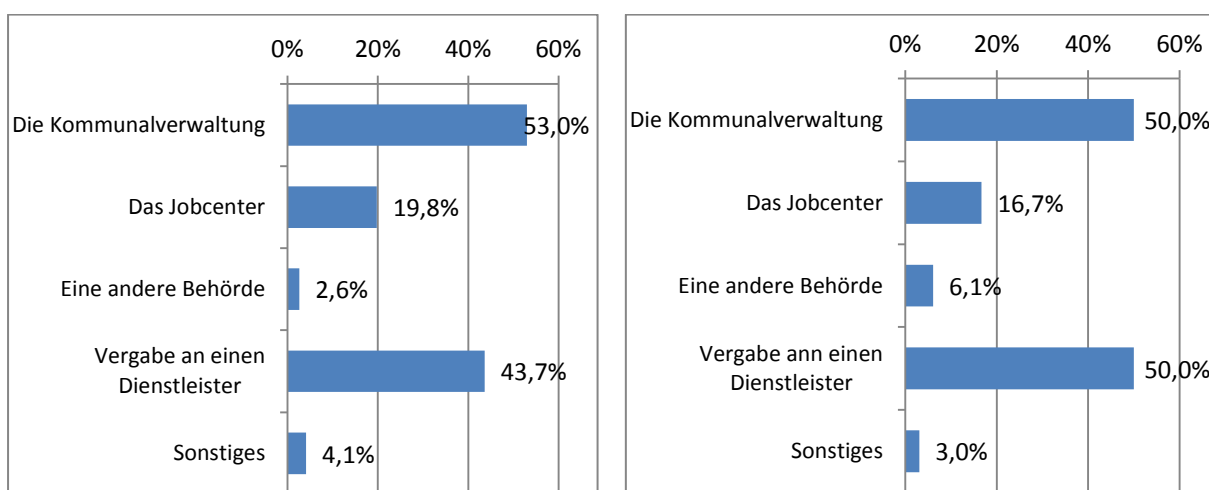
Abbildung 9: „Wer hat die Datenbasis für das schlüssige Konzept zusammengestellt?“ (links alle, rechts mit gerichtlich bestätigtem schlüssigen Konzept)



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 22. Mehrfachantworten möglich, links n = 222 Fälle, 312 Antworten, Summe 140,5%, rechts n = 55 Fälle, 74 Antworten, Summe 134,5%.

Die Schlussfolgerungen der Angemessenheitsgrenze hat in den meisten Fällen die Kommunalverwaltung (53%) federführend gezogen bzw. die entsprechenden Begründungen geliefert (Abbildung 10). Die Vergabe an einen Dienstleister war mit 43,7% die zweithäufigst genannte Variante, während 19,8% der befragten Kommunen angaben, dass diese Aufgabe das Jobcenter übernommen hat. Nur in wenigen Fällen hat eine andere Behörde (2,6%) federführend die Schlussfolgerungen und Begründungslinien erstellt. Auch hier waren Mehrfachantworten möglich. Unter den gerichtlich bestätigten schlüssigen Konzepten ist die Vergabe an einen Dienstleister bei den Schlussfolgerungen mit 50% etwas höher.

Abbildung 10: „Wer hat die Schlussfolgerungen / Begründung der Angemessenheitsgrenze federführend erstellt?“ (links alle, rechts mit gerichtlich bestätigtem schlüssigen Konzept)



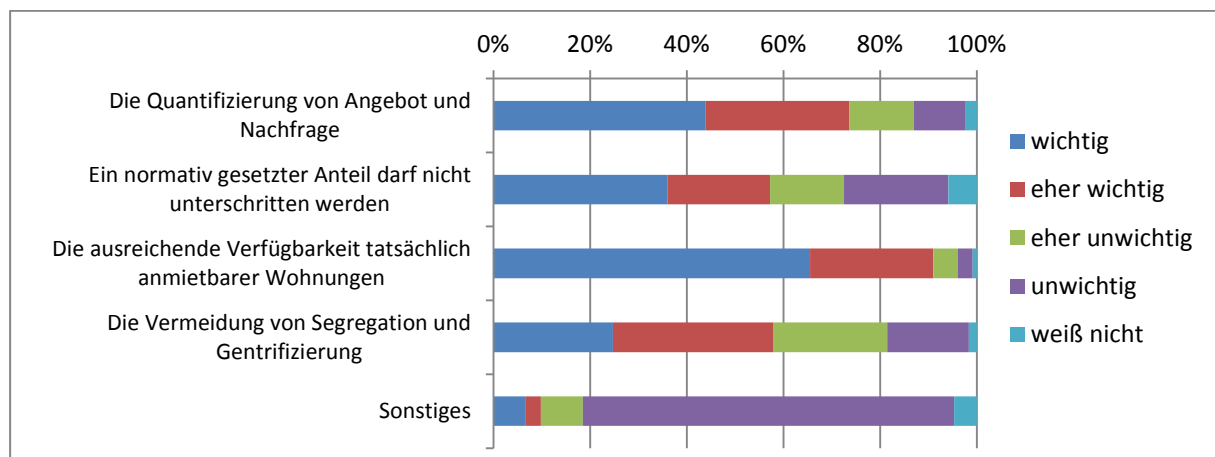
Quelle: Kommunalbefragung, Frage 23. Mehrfachantworten möglich, links n = 268 Fälle, 330 Antworten, Summe 123,1%, rechts n = 66 Fälle, 83 Antworten, Summe 125,8%.

3.2.6 Die Schlussfolgerung im schlüssigen Konzept

Der einfache Wohnungsstandard wird unterschiedlich definiert. Einerseits kann über den Preis definiert werden, d.h. das einfache Segment ist das billige Segment. Diese Definition wird von 53,3% der Kommunen gewählt. Andererseits kann der einfache Wohnungsstandard über Wohnwertmerkmale (Ausstattung, Beschaffenheit, Lage usw.) bestimmt werden – diesem Ansatz folgen 37,5% der Kommunen. 9,3% der Kommunen verwenden andere Definitionen zur Bestimmung des einfachen Wohnungsstandards.

Neben den auf den Wohnungsstandard bezogenen Kriterien wurde in dem Fragebogen nach der Berücksichtigung weiterer Aspekte bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze gefragt. In 91% der Kommunen ist es wichtig oder eher wichtig, dass in den angegebenen Angemessenheitsgrenzen auch tatsächlich ausreichend Wohnraum verfügbar ist (vgl. Abbildung 11). Für fast drei Viertel der Kommunen (73,7%) ist es wichtig oder eher wichtig, dass Angebot von und Nachfrage an Wohnraum entsprechend beziffert werden kann. Das Kriterium „ein normativ gesetzter Anteil darf nicht unterschritten werden“ weist mit 57,3% (wichtig und eher wichtig) einen fast ebenso großen Anteil, wie das Kriterium „Segregation und Gentrifizierung vermeiden“ mit 58% auf. Offen bleibt an dieser Stelle, in welcher Form bzw. mit welcher Konsequenz diese Kriterien berücksichtigt wurden, so dass bei der Beantwortung dieser Frage die intersubjektivität eine besondere Rolle gespielt haben dürfte. Das Thema wird deshalb im Rahmen der Fallstudien vertieft behandelt.

Abbildung 11: „Welche Rolle spielen die folgenden weiteren Aspekte bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 25 in%, n = 254 - 255 Fälle.

3.2.7 Muster oder Typen schlüssiger Konzepte?

Die Vielfalt an möglichen Entscheidungen in den drei Teilbereichen „verwendete Datenbasis“, „Erstellertyp“ und „Art der Schlussfolgerung“ lassen unmittelbar die Frage aufkommen, ob sich innerhalb dieser Variablen Cluster bilden und sich somit klare Typen von schlüssigen Konzepten identifizieren lassen. Hierfür wurde zunächst eine Clusteranalyse durchgeführt, deren Ergebnisse allerdings wenig plausibel waren. Daraus lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- Das Spektrum an möglichen Verfahren und Kombinationen aus Datengrundlagen, erstellenden Akteuren und Schlussfolgerungen ist so groß, dass von den vielen theoretisch möglichen Kombinationen in der Praxis eine große Menge auch tatsächlich vorkommt.
- Einige Fragen, bspw. zur Rolle der verschiedenen Begründungsaspekte bei den Schlussfolgerungen (vgl. Abbildung 11), haben bereits eine wertende Komponente. Ein Vergleich zwischen Kommunen mit bekanntermaßen gleichen oder sehr ähnlichen Konzepten zeigte, dass trotzdem unterschied-

lich geantwortet wurde. Die Befragten bewerten die von Ihnen oder Dienstleistern angewandten Verfahren also unterschiedlich (Intersubjektivität).

Um dennoch Muster zu identifizieren wurde daraufhin eine Korrelationsanalyse durchgeführt. Dabei stellte sich heraus, dass es zwischen den drei Teilbereichen Schlussfolgerungen, Datenbasis und Erstellertyp kaum Muster bzw. Korrelationen gibt. Festzustellen sind allenfalls leichte Zusammenhänge (angegeben ist jeweils der gerundete Korrelationskoeffizient):

- Wer Annoncen heranzieht, vergibt eher an einen Dienstleister (positive Korrelation 0,3 – 0,4).
- Im Falle der Verwendung eines Mietspiegels agieren die Kommunen eher selbst (negative Korrelation zwischen Mietspiegel und Vergabe an einen Dienstleister -0,4).
- Grundsicherungsrelevante Primärdatenerhebungen werden hingegen eher vergeben (positive Korrelation von 0,5).

Innerhalb der drei Teilbereiche Datenbasis, Erstellertyp und Schlussfolgerungen gibt es höhere Korrelationen. In den meisten Fällen werden von den Kommunen mehrere Datenquellen kombiniert, es sei denn, es wird mit der Mietspiegeltabelle gearbeitet. Wer die Mietspiegeltabelle auswertet, verzichtet insbesondere auf Annoncen (negative Korrelation von -0,6). Am häufigsten kombiniert werden hingegen die Annoncenauswertung im Internet oder Zeitungen mit der Erfassung des Wohnungsangebots bei institutionellen Vermietern (positive Korrelation von 0,7). Tabelle 5 zeigt anhand der Korrelationsmatrix, welche weiteren Kombinationen häufig sind (Wert bis zu 1), keinen Zusammenhang haben (Wert 0) oder sich gegenseitig ausschließen (Wert bis zu -1). Bezüglich der Frage nach Vergabe oder Eigenerstellung von Datenerhebung und Schlussfolgerungen ist auffällig, dass oft „Komplettpakete“ aus Vergabe der Datenerhebung und Vergabe der Schlussfolgerungen an externe Dienstleister vergeben werden (positive Korrelation von 0,8). Dementsprechend weisen die Kombinationen aus Vergabe eines Leistungsbausteins und Eigenerstellung des anderen negative Korrelationen von -0,5 bis -0,6 auf. Bei der Frage nach der Art der Begründung der Schlussfolgerungen korrelieren alle Antwortmöglichkeiten mit allen positiv. Dies liegt an den vielen Mehrfachantworten und dem oben geschilderten Problem der Intersubjektivität.

Tabelle 5: Korrelation zwischen der Verwendung der verschiedenen Datenquellen im schlüssigen Konzept

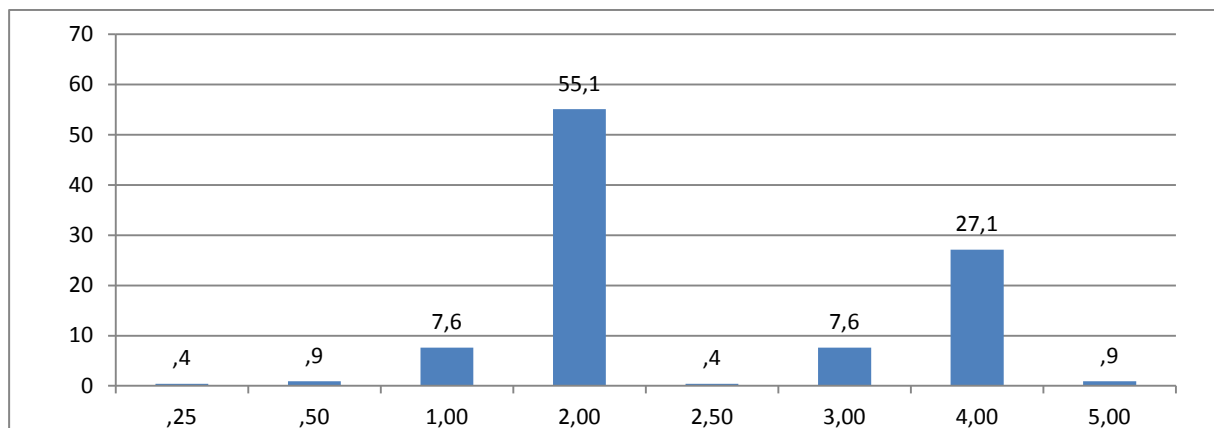
Schlüssiges Konzept basiert auf...	Auswertung von Annoncen	Auswertung aktuelle Angebote von institutionalisierten Vermietern	Tabelle eines qualifizierten Miet- spiegels	Tabelle eines einfachen Mietspie- gels	Empirische Sonderauswertung des Mietspiegeldatensatzes	Kombinierte Erhebung für BGB- Mietpiegel und grundsicherungs- relevanten Mietpiegel	Durchführung einer speziell grund- sicherungsrelevanten Datenerhe- bung	Datensatz der Leistungsbezieher im SGB II und/oder SGB XII	Bestandsdaten von institutionalisi- erten Vermietern	Bodenrichtwerte	Mietpreissammlung der Gutachter- ausschüsse
Auswertung von An- noncen	1	,739	-,474	,021	-,131	-,017	,255	,543	,459	,256	,152
Auswertung aktuelle Angebote von institu- tionalisierten Vermie- tern		1	-,372	,018	-,107	-,021	,327	,519	,601	,306	,175
Tabelle eines qualifi- zierten Mietspiegels			1	-,019	-,017	-,083	-,292	-,310	-,295	-,130	-,119
Tabelle eines einfachen Mietspiegels				1	-,069	-,052	-,093	-,049	-,053	,081	,105
Empirische Sonder- auswertung des Miet- spiegeldatensatzes					1	,076	-,051	-,097	-,138	-,010	,110
Kombinierte Erhebung für BGB-Mietpiegel und grundsicherungs- relevanten Mietpiegel						1	-,076	,034	-,084	,107	-,040
Durchführung einer speziell grundsiche- rungsrelevanten Da- tenerhebung							1	,314	,447	,300	,212
Datensatz der Leis- tungsbezieher im SGB II und/oder SGB XII								1	,560	,244	,118
Bestandsdaten von in- stitutionalisierten Vermietern									1	,331	,196
Bodenrichtwerte										1	,500

Quelle: Kommunalbefragung.

3.2.8 Fortschreibung des schlüssigen Konzepts

Als zeitlichen Abstand zwischen zwei Neuerhebungen der Datenbasis für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen sehen die Kommunen eine Spanne vor, die von vierteljährlich bis alle fünf Jahre reicht (vgl. Abbildung 12). 55,1% der Kommunen planen, ihre Daten alle zwei Jahre zu aktualisieren. 27,1% der Kommunen streben einen Vier-Jahres-Rhythmus an.

Abbildung 12: „Welchen Zeitabstand (in Jahren) planen Sie nach aktuellem Stand zwischen der Ermittlung der letzten Datenbasis für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und der nächsten Neuerhebung?“

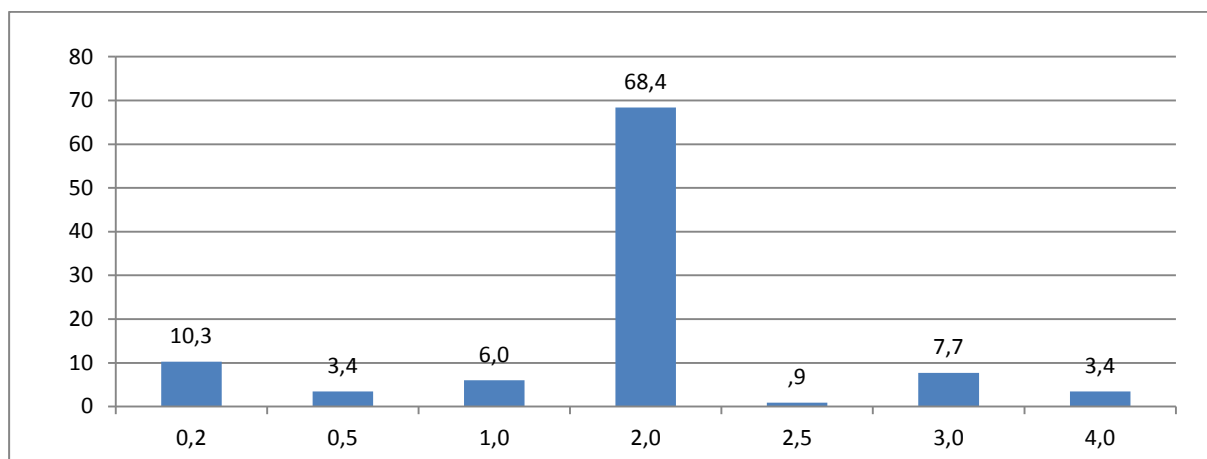


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 26 in%, n = 225 Fälle.

Bei der Aktualisierung der Daten per Fortschreibung gibt es mit 49,8% nahezu genauso viele Kommunen, die eine Fortschreibung schon durchgeführt haben oder diese anvisieren, wie es mit 50,2% Kommunen gibt, die noch keine Fortschreibung durchgeführt haben oder diese nicht planen.

Die folgende Frage richtete sich deshalb nur an diejenigen Kommunen, die fortgeschrieben haben oder dies planen: Für die Aktualisierung der Datenbasis per Fortschreibung verwenden diese Kommunen einen Rhythmus, der von alle 0,2 bis alle vier Jahre reicht (vgl. Abbildung 13). 68,4% der Kommunen schreiben ihre Daten (analog zu § 558 BGB) alle zwei Jahre fort.

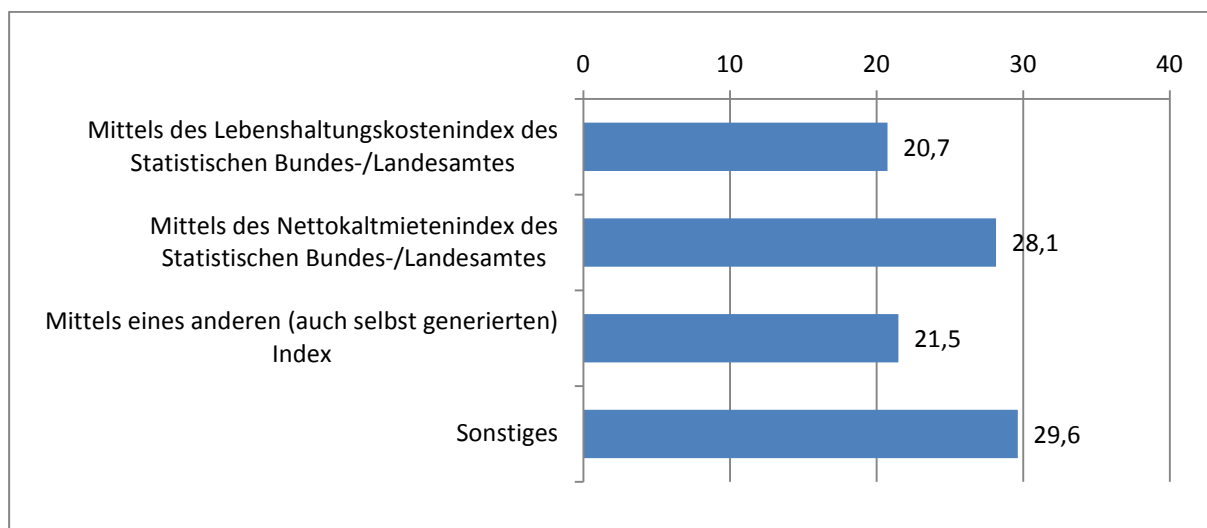
Abbildung 13: „Welchen Zeitabstand haben Sie seit der letzten Neuerhebung bis zur Fortschreibung eingehalten bzw. geplant?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 28 in%, n = 117 Fälle.

Die folgende Frage richtete sich wiederum nur an die Untergruppe der fortschreibenden Kommunen. 28,1% verwenden den Nettokaltmietenindex der statistischen Landesämter bzw. des Statistischen Bundesamtes (vgl. Abbildung 14). 21,5% verwenden andere – möglicherweise auch eigene – Fortschreibungsverfahren und 20,7% verwenden den Lebenshaltungskostenindex der statistischen Landesämter bzw. des statistischen Bundesamtes. 29,6% der fortschreibenden Kommunen verwenden andere als die aufgeführten Verfahren der Fortschreibung. Die Vielfalt an Fortschreibungsverfahren scheint also so groß zu sein, dass sie mit den vorgegebenen Antwortkategorien nicht vollständig abgebildet werden konnte.

Abbildung 14: „Wie schreiben Sie fort?“

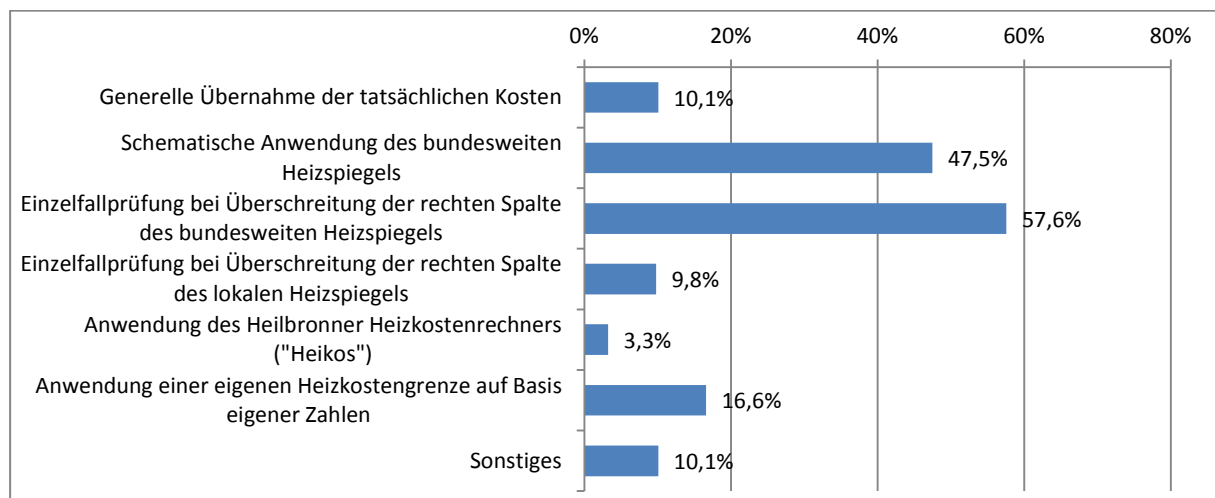


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 29 in%, n = 135.

3.2.9 Die Angemessenheit der Heizkosten

Die Frage nach der Beurteilung der Angemessenheit der Heizkosten wurde nun wieder allen Kommunen gestellt. Weit überwiegend (57,6%) kommt der bundesweite Heizspiegel zur Anwendung, bei dessen Überschreitung der rechten Spalte eine Einzelfallprüfung erfolgt (vgl. Abbildung 15). 16,6% der Kommunen wenden eine eigene Heizkostengrenze auf Basis eigener Zahlen an. 10,1% der Kommunen übernehmen generell die tatsächlichen Kosten. Bei 9,8% der Kommunen kommt es zur Einzelfallprüfung, wenn die rechte Spalte des *lokalen* Heizspiegels überschritten wird. In 3,3% der Kommunen kommt der Heilbronner Heizkostenrechner (Heikos) zur Anwendung. 10,1% der Kommunen setzen auf andere Verfahren (vgl. zu den heizbezogenen Datengrundlagen Kapitel 7.3).

Abbildung 15: „Wie bestimmen Sie eine Angemessenheitsgrenze der Heizkosten?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 30, Mehrfachantworten möglich, n = 337 Fälle, 522 Antworten, Summe 154,9%.

Gut die Hälfte der Kommunen (51%) veröffentlichen die Angemessenheitsgrenzen, das Berechnungsverfahren wird jedoch nur in Gerichtsverfahren eingeführt. 21,8% der Kommunen veröffentlichen sowohl die Angemessenheitsgrenzen als auch deren Berechnung. 21,5% der Kommunen veröffentlichen die Angemessenheitsgrenzen nicht. Als Begründung wird in den Anmerkungen vor allem die Angst vor Mieterhöhungen genannt.

3.3 Die deutschlandweite Erfassung der tatsächlichen Angemessenheitsgrenzen

Das folgende Unterkapitel baut auf Angaben aus der Kommunalbefragung des Blockes C auf. Die Kommunen wurden gebeten, ihre aktuellen Angemessenheitsgrenzen für fünf Haushaltsgrößenklassen in eine Online-Datenbank einzutragen bzw. im Fall einer räumlichen Ausdifferenzierung entsprechend genauere Angaben zu machen. Die Rückläufe wurden vom IWU in einer Gemeindedatenbank zusammengespielt. Da sowohl nettokalte, bruttokalte und bruttowarme Angemessenheitsgrenzen existieren, wurde umgerechnet und auf Bruttokaltmieten standardisiert.²¹ Die Ergebnisse wurden in das Geoinformationssystem des IWU

²¹ Bei der nettokalten Angemessenheitsgrenzen wurden kalte Nebenkosten in Höhe der mittleren kalten Nebenkosten der Leistungsbezieher pro m² und Haushaltsgrößenklasse addiert (Quelle: Sonderauswertung der BA, Werte zwischen 1,32 €/m² und 1,56 €/m²; Flächenrichtwert des jeweiligen Bundeslandes, bei wenigen Grundsicherungsträgern wurden im Falle unplausibler, d.h. unter 50 Cent/m² liegender Mittelwerte bei den kalten Nebenkosten – zu deren Entstehen vgl. Exkurs 1 – diese durch deutschlandweite Mittelwerte ersetzt).

Bruttokalte und sonstige Werte wurden den Angaben der Kommunen entsprechend übernommen. Bei bruttowarmen Angemessenheitsgrenzen wurden warme Nebenkosten in Höhe der mittleren warmen Nebenkosten der Leistungsbezieher pro m² und Haushaltsgrößenklasse (Quelle: Sonderauswertung der BA, Werte zwischen 1,08 €/m² und 1,18 €/m²; Flächenrichtwert des jeweiligen Bundes-

importiert, Abbildungen 1 bis 5 im Materialband zeigen die Ergebnisse differenziert nach Haushaltsgröße. Die Ergebnisse für Ein-Personen-Haushalte reichen von ca. 213 € bis 643 € und zeigen eine überaus große Spreizung. Diese nimmt bei den größeren Haushaltsgrößenklassen noch zu (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Abstrakte Angemessenheitsgrenzen nach Haushaltsgröße

Personen	Minimum	Maximum	Einwohnergewichteter Mittelwert	Standardabweichung
1	212,58	643,04	369,97	75,98
2	263,40	809,00	450,40	91,58
3	290,50	947,50	541,40	107,00
4	324,00	1105,14	630,65	133,64
5	364,40	1383,47	727,59	169,11

Quelle: Kommunalbefragung.

In den Abbildungen 1-5 im Materialband klar erkennbar sind die großen hochpreisigen Ballungsräume sowie einzelne bekanntermaßen teurere Einzelstandorte (Marburg, Münster, Freiburg, Jena). Im ländlichen Raum sind teilweise Sprünge zwischen den Angemessenheitsgrenzen zu erkennen, die so nur bedingt mit unterschiedlichen Preisniveaus angrenzender (oder überlappender) Wohnungsmärkte korrespondieren dürften (zum Problem der Regionalisierung vgl. Kapitel 6).

Tabelle 7: Angemessenheitsgrenzen für Ein-Personen-Haushalte (Gemeinden nach Wohngeldmietenstufen)

Mietenstufe (Wohngeld 2016)	Minimum	Maximum	Einwohnergewichteter Mittelwert	Standardabweichung
I	212,58	456,00	309,96	38,61
II	220,50	427,00	326,13	44,16
III	240,50	583,04	357,38	44,18
IV	303,33	534,00	389,24	42,93
V	327,00	545,00	433,72	55,94
VI	364,00	643,04	491,23	75,81

Quelle: Kommunalbefragung. Umrechnung auf Bruttokaltmiete gemäß Fußnote 21.

Die Korrelation zwischen den tatsächlichen Angemessenheitsgrenzen und den Werten der Höchstbetragstabelle des Wohngelds²² beträgt (ohne Gewichtung nach Einwohnern) je nach Haushaltsgrößenklasse zwischen 0,66 und 0,70. Das ist ein deutlicher, aber kein besonders starker Zusammenhang. Tabelle 7 zeigt, dass die Angemessenheitsgrenzen auch innerhalb der Wohngeldmietstufen eine beträchtliche Spannbreite aufweisen. Die Diskrepanzen entstehen aber sowohl durch die Schwächen der Höchstbetragstabelle (vgl. Kapitel 7.1.3) als auch durch die Effekte der Wahl unterschiedlichster Methoden durch die Kommunen. Eine Schlussfolgerung, ob nun das Vorgehen der Gemeinden oder die Höchstbetragstabelle besser geeignet ist, lässt sich daraus nicht ableiten.

Ein Abgleich der Angemessenheitsgrenzen (vgl. Tabelle 6) mit den Kosten, die Bedarfsgemeinschaften im SGB II im jeweiligen Mittelbereich²³ durchschnittlich anerkannt wurden (vgl. Tabelle 8) zeigt, dass die anerkannten Kosten unter den als angemessen ausgewiesenen Kosten liegen. Dies ist wegen der günstigeren Bestandsmieten der Bedarfsgemeinschaften auch nicht weiter verwunderlich. Interessant ist aber, dass bei den tatsächlichen Wohnflächen die Mittelwerte der kleinen Bedarfsgemeinschaften in der

landes) subtrahiert. Bei den Kreisen, welche die Höchstbetragstabelle des Wohngelds (bzw. +10%) anwenden, wurden die Werte je Haushaltsgröße und Mietenstufe eingetragen.

²² Ausgewertet wurden nur diejenigen Kommunen, die als Angemessenheitsgrenze nicht die Höchstbetragstabelle des Wohngelds verwenden.

²³ Zur Definition und zum Zuschnitt der regionalplanerischen Mittelbereiche siehe vertieft Kapitel 6.

Nähe oder teilweise sogar über den eigentlich als Obergrenze gedachten Flächenrichtwerten der Länder liegen (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 8: Anerkannte Kosten der Bedarfsgemeinschaften im SGB II (Mittelwerte der 878 regionalplanerischen Mittelbereiche) nach Größe der BG

Größe der BG in Personen	Minimum	Maximum	Einwohnergewichteter Mittelwert	Standardabweichung
1	208,08	542,24	314,39	49,43
2	281,25	704,42	421,14	63,16
3	325,32	816,60	495,90	73,85
4	370,39	894,29	553,58	80,91
5	390,85	1150,73	613,36	89,02

Quelle: Sonderauswertung der SGB II-Statistik auf Mittelbereichsebene.

Tabelle 9: Wohnflächen der Bedarfsgemeinschaften im SGB II (Mittelwerte der 878 regionalplanerischen Mittelbereiche) nach Größe der BG

Größe der BG in Personen	Minimum	Maximum	Einwohnergewichteter Mittelwert	Standardabweichung
1	29,09	60,84	45,54	3,46
2	55,30	77,60	62,58	3,69
3	61,83	98,02	72,97	5,03
4	58,00	104,11	80,84	6,30
5	60,00	134,25	88,87	7,89

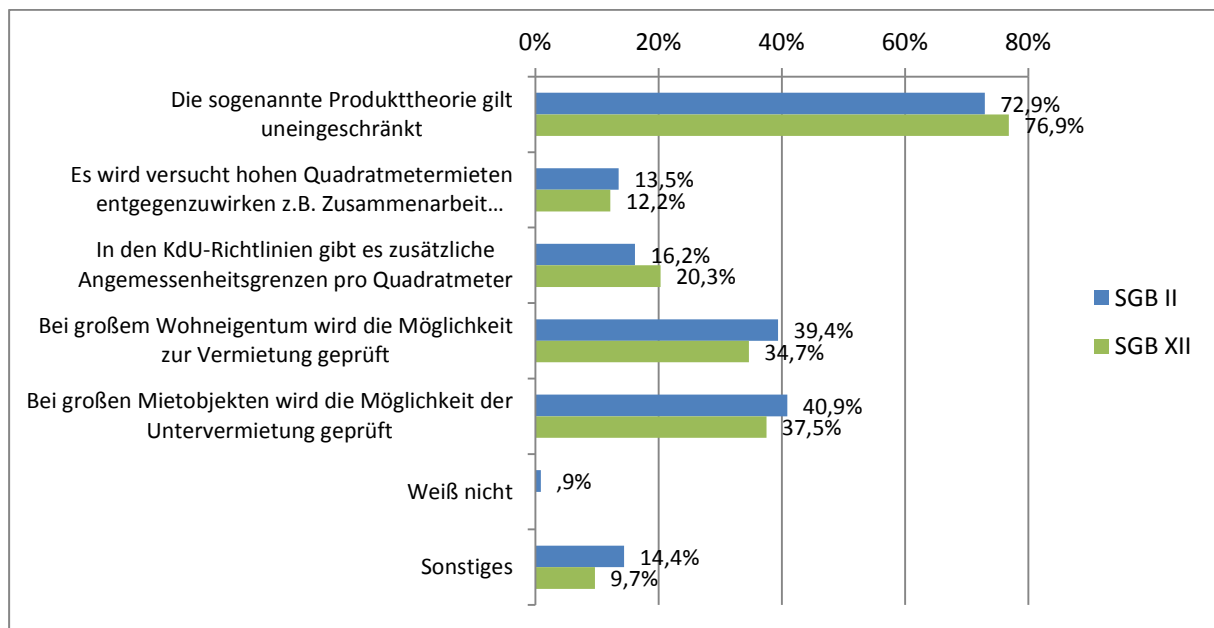
Quelle: Sonderauswertung der SGB-II-Statistik auf Mittelbereichsebene.

3.4 Die Anwendungspraxis im SGB II / SGB XII

Die folgenden Auswertungen zur Anwendungspraxis greifen auf den Block D des Fragebogens (SGB II) und Block E (SGB XII) zurück.

Bei atypischen Kombinationen (z.B. hohe Mieten und kleine Flächen, „Wuchermieten“) kommt weit überwiegend die Produkttheorie zur Anwendung, nach der die Angemessenheitsgrenze zwar aus den beiden Faktoren Quadratmetermiete und Flächenrichtwert errechnet wird, aber nur als Produkt zur Anwendung kommt (72,9% im SGB II; 76,9% im SGB XII; vgl. Abbildung 16). Bezogen auf den Rechtskreis SGB II geben 40,9% der Kommunen an, im Fall großer Mietobjekte auch die Möglichkeit der Untervermietung zu prüfen. 39,4% der Kommunen wollen bei großem Wohneigentum auch die Möglichkeit der Vermietung prüfen. Im Rechtskreis SGB XII kommen diese beiden Strategien zur Kostensenkung laut Angaben der Kommunen etwas seltener zum Tragen (37,5% bzw. 34,7%). Während im Rahmen des SGB II in 16,2% der Kommunen für solche atypischen Kombinationen zusätzliche Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter ausgewiesen werden, wird diese Option im SGB XII mit 20,3% etwas häufiger zur Anwendung gebracht. In etwas geringerem Maße versuchen die Kommunen in Zusammenarbeit mit Mietervereinen und Wohnungssämtern hohen Quadratmetermieten entgegen zu wirken (SGB II: 13,5%; SGB XII: 12,2%). 14,4% der Kommunen setzen im SGB II auf andere Strategien und Konzepte, im Rahmen des SGB XII ist dieser Anteil etwas geringer (9,7%). Zu berücksichtigen ist, dass die Summe der Mehrfachantworten 198,2% im SGB II bzw. 191,3% im SGB XII ergibt, häufig also laut den befragten Kommunen mehrere Strategien verfolgt werden.

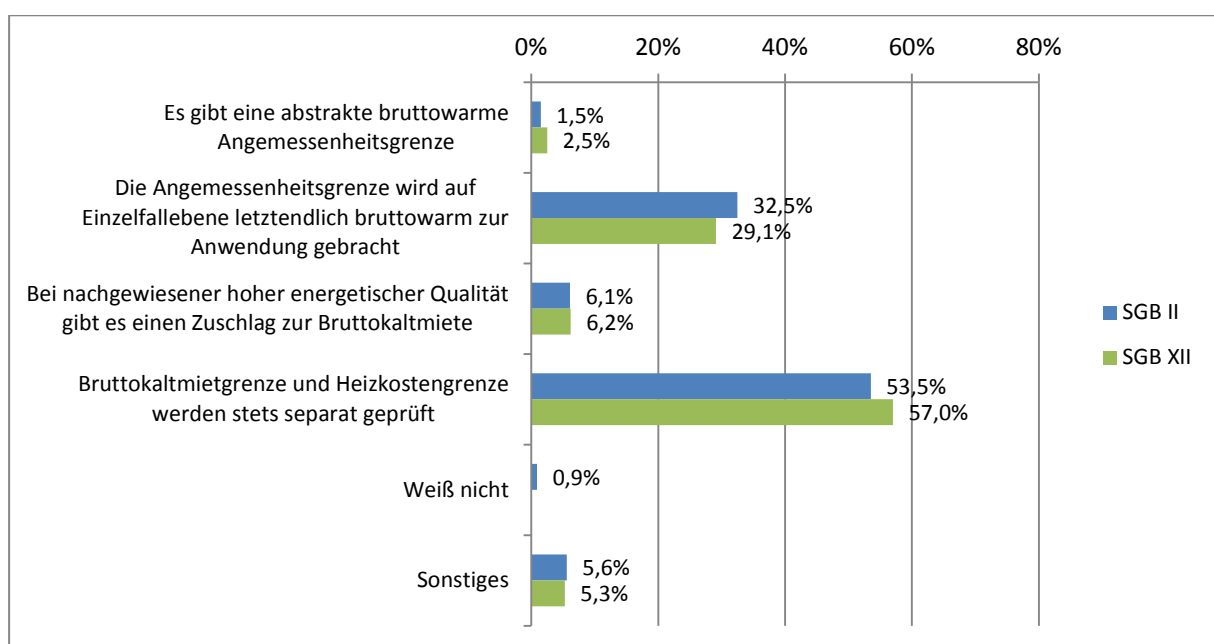
Abbildung 16: „Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Quadratmetermiete und Fläche um (z.B. "Wuchermieten" oder bei abbezahltem Wohneigentum)?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 33/41, Mehrfachantworten möglich, SGB II n = 340 Fälle, 674 Antworten, Summe 198,2%; SGB XII n = 320 Fälle, 612 Antworten, Summe 191,3%.

Bei atypischen Kombinationen aus Bruttokaltmiete und Heizkosten (z.B. nach energetischer Sanierung) werden in den meisten Kommunen (53,5% im SGB II; 57% im SGB XII) die Kaltmietengrenze und die Heizkostengrenze getrennt geprüft (vgl. Abbildung 17). Auf der Einzelfallebene wenden letztendlich 32,5% der Kommunen im SGB II und 29,1% der Kommunen im SGB XII bruttowarme Angemessenheitsgrenzen an. Sowohl im SGB II und XII geben rund 6% der Kommunen an, dass sie bei hohen energetischen Standards einen Zuschlag (Klimabonus) vergeben.

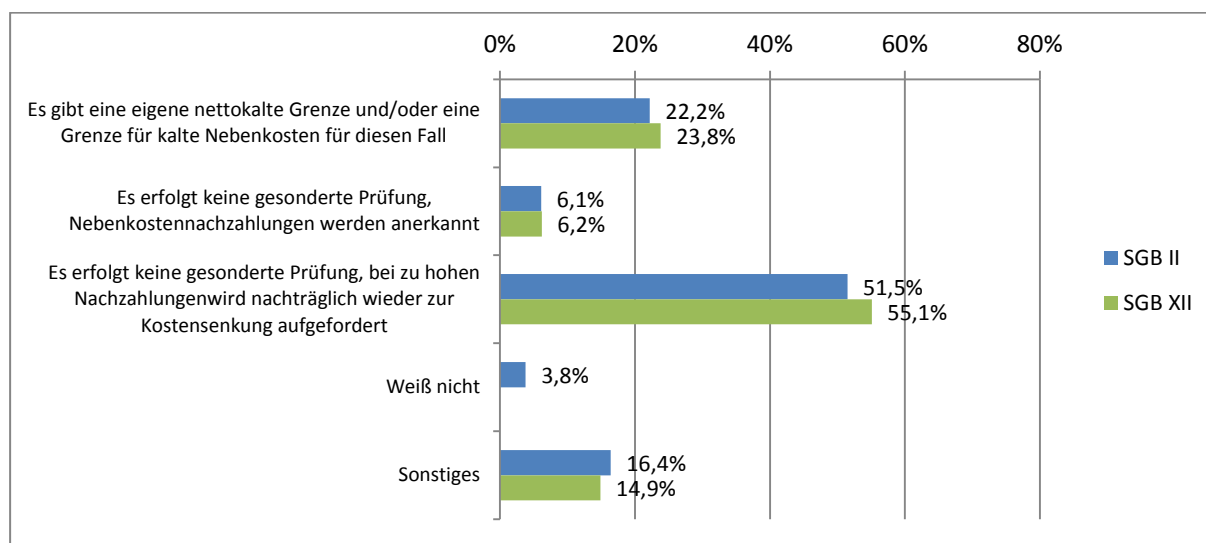
Abbildung 17: „Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Bruttokaltmiete und Heizkosten um (z.B. nach energetischer Sanierung oder bei abbezahltem Wohneigentum)?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 34/42, SGB II n = 342 Fälle; SGB XII n = 323 Fälle.

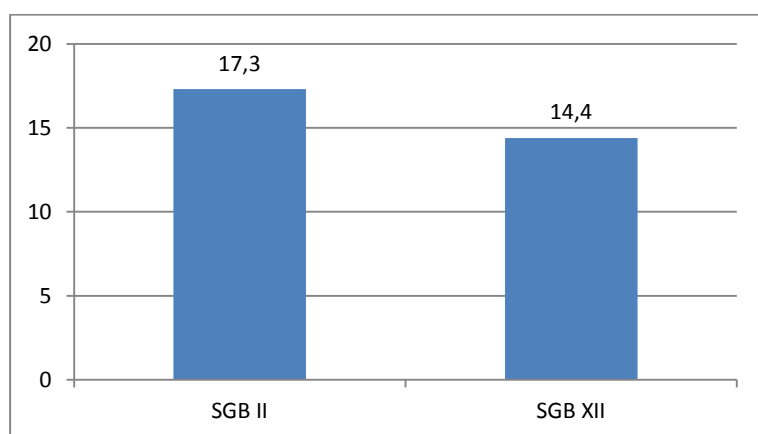
Niedrige Nebenkostenvorauszahlungen können hohe Nebkostennachzahlungen verursachen. In den meisten Fällen erfolgt daraufhin keine gesonderte Prüfung; bei hohen Nachzahlungen wird lediglich nachträglich wieder zur Kostensenkung aufgefordert (51,5% im SGB II; 55,1% im SGB XII; vgl. Abbildung 18). Ein Viertel der Kommunen geben an, für solche Fälle eine eigene nettokalte Grenze und/oder eine Grenze für kalte Nebenkosten zu verwenden (22,2% im SGB II; 23,8% im SGB XII). Etwas mehr als 6% der Kommunen geben für das SGB II sowie das SGB XII an, dass Nebkostennachzahlungen ohne weitere Prüfung anerkannt werden. Bezogen auf das SGB II verwenden 16,4% der Kommunen andere Verfahren, im SGB XII ist der Anteil leicht geringer (14,9%).

Abbildung 18: „Wie gehen Sie mit der Problematik niedriger Nebkostenvorauszahlungen bei der Zustimmung zu einer Neuvermietung um?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 35/43, SGB II n = 342 Fälle; SGB XII n = 323 Fälle.

Abbildung 19: „Welcher Anteil der Bedarfsgemeinschaften bzw. Einstandsgemeinschaften wohnt zurzeit (Stand: 01.01.2016) abstrakt unangemessen, d.h. über den abstrakten Angemessenheitsgrenzen?“



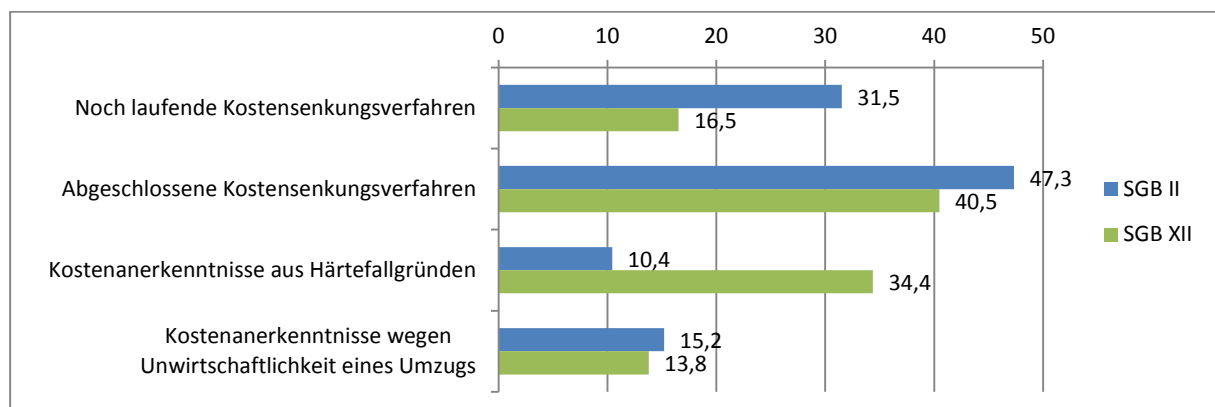
Quelle: Kommunalbefragung, Frage 36/44, SGB II n = 216 Fälle; SGB XII n = 168 Fälle (durchschnittlicher Prozentwert).

Bei den Fragen zu den Überschreitern wurden von deutlich weniger Kommunen Angaben gemacht. Unter den zu diesem Teil antwortenden Kommunen gaben diese im Durchschnitt an, dass 17,3% der Bedarfsge-

meinschaften im SGB II bzw. 14,4% der Einstandsgemeinschaften im SGB XII abstrakt unangemessen wohnen, d.h. dass deren Miete über den abstrakten Angemessenheitsgrenzen liegen (vgl. Abbildung 19).²⁴

Bei den meisten Haushalten, die in den Rechtskreisen SGB II und XII abstrakt unangemessen wohnen, sind die Kostensenkungsverfahren bereits abgeschlossen (47,3% im SGB II; 40,5% im SGB XII; vgl. Abbildung 20). In 31,5% der Fälle im SGB II sind diese Verfahren noch anhängig, mit 16,5% ist der Anteil im SGB XII im Mittel geringer. 15,2% der Kommunen gaben bezogen auf das SGB II an, die höheren Kosten anzuerkennen, da die Kosten für einen Umzug wirtschaftlich in keinem Verhältnis zu den Kosten der Überschreitung stehen; mit 13,8% ist der Anteil im SGB XII ähnlich. Während laut Angaben der Kommunen 10,4% der Überschreiter im SGB II Härtefälle darstellen, für die die Kosten anerkannt wurden, fällt der Anteil dieser Haushalte im SGB XII mit 34,4% deutlich höher aus. Es ist davon auszugehen (und war so bei der Fragebogenkonzeption so intendiert), dass Besonderheiten des Einzelfalls von den Befragten hier subsumiert wurden.

Abbildung 20: „Wie teilen sich die Überschreiter auf die vier folgenden Gruppe auf?“

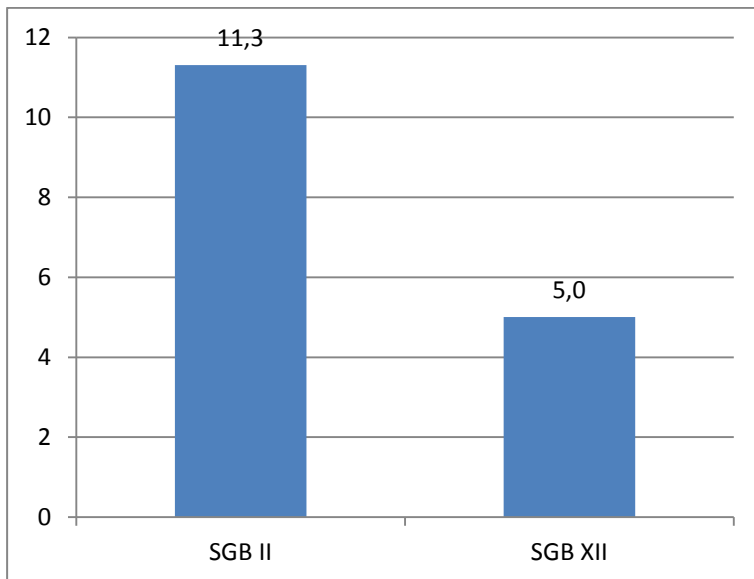


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 37/45, SGB II n = 120 - 130 Fälle; SGB XII n = 95 - 101 Fälle (durchschnittlicher Prozentwert).

Auch hinsichtlich der Umzugsquote haben deutlich weniger Kommunen Angaben gemacht. Im SGB II sind im letzten Jahr laut den antwortenden Kommunen 11,3% der Bedarfsgemeinschaften im SGB II umgezogen, von denen wiederum 31,2% zuvor abstrakt unangemessen wohnten (vgl. Abbildung 21 und Abbildung 22). Bezogen auf den Rechtskreis SGB XII gaben die antwortenden Kommunen an, dass 5,0% der Einstandsgemeinschaften umgezogen sind, von denen ebenfalls fast ein Drittel zuvor abstrakt unangemessen wohnte. Dies zeigt einerseits, dass der weit überwiegende Teil der Umzüge nicht auf Kostensenkungsaufforderungen zurückgeht. Andererseits zeigt der Vergleich der Überschreiterquoten bei den Umziehenden im Vergleich zu allen Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften (vgl. Abbildung 19), dass die Quote bei den Umziehenden höher ist als bei allen Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass Kostensenkungsaufforderungen einen relevanten Umzugsgrund darstellen.

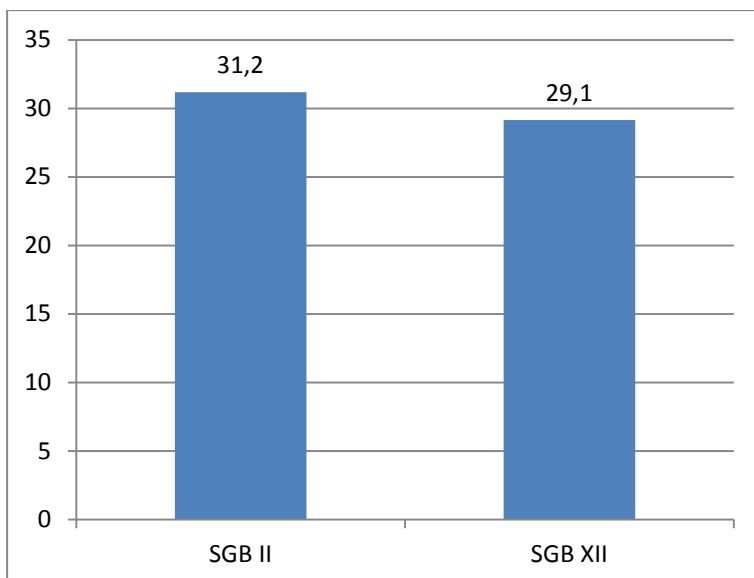
²⁴ Diese und die folgenden Fragen bis einschließlich Abbildung 22 wurden auch mit einwohnergewichteten Mittelwerten ausgewertet. Zwischen den ungewichteten und den gewichteten Mittelwerten gab es jedoch nur sehr geringe Unterschiede, so dass im Folgenden nur die ungewichteten Mittelwerte dargestellt werden.

Abbildung 21: „Welcher Anteil aller Bedarfsgemeinschaften bzw. Einstandsgemeinschaften ist im letzten Jahr umgezogen?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 38/46, SGB II n = 140 Fälle; SGB XII n = 124 Fälle (durchschnittlicher Prozentwert).

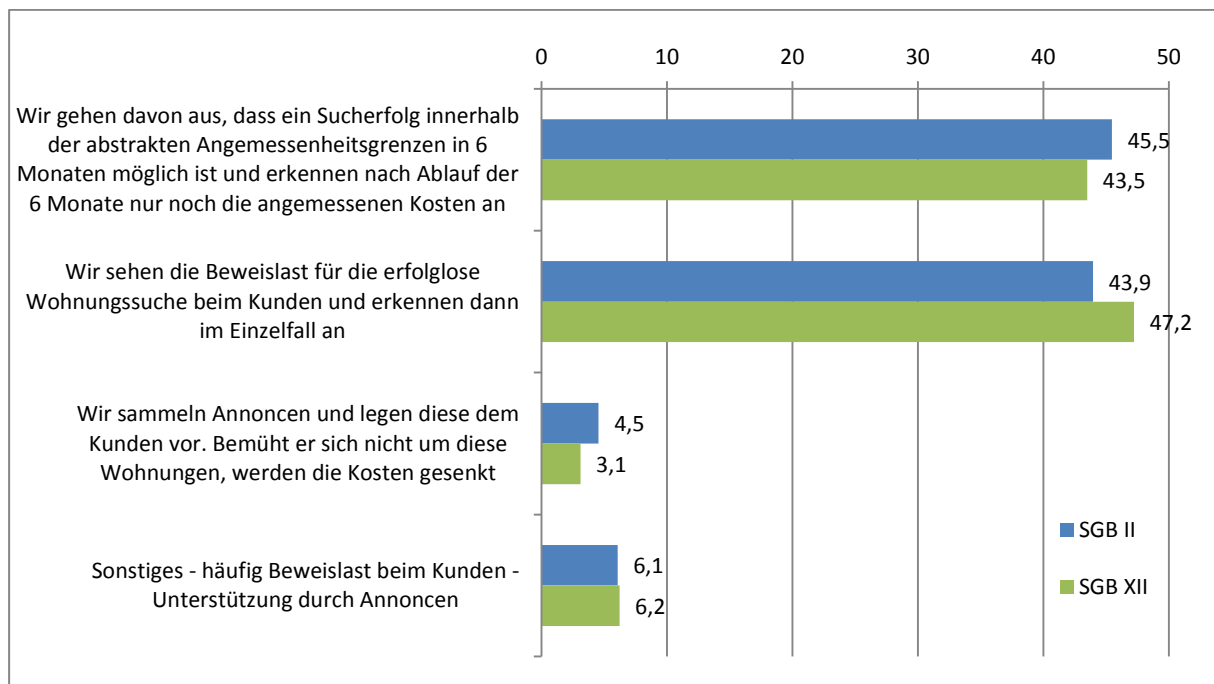
Abbildung 22: „Welcher Anteil der Umziehenden wohnte vor dem Umzug abstrakt unangemessen?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 39/47, SGB II n = 116 Fälle; SGB XII n = 106 Fälle (durchschnittlicher Prozentwert).

Wohnen einzelne Haushalte abstrakt unangemessen, so gehen die Kommunen sowohl im SGB II (45,5%) wie auch im SGB XII (43,5%) überwiegend davon aus, dass diese innerhalb eines Zeitrahmens von sechs Monaten neuen Wohnraum innerhalb der Angemessenheitsgrenzen finden können (vgl. Abbildung 23). 43,% der Kommunen sehen im Rechtskreis SGB II die Beweislast für die erfolglose Wohnungssuche bei der Bedarfsgemeinschaft und erkennen im Einzelfall an. Im Rechtskreis SGB XII war der Anteil der Kommunen, die entsprechend geantwortet haben, mit 47,2% etwas höher. Nur ein kleiner Teil der Kommunen legt den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften Annoncen vor und senken die Kosten erst bei fehlendem Bemühen um diese Wohnungen (4,5% im SGB II; 3,1% im SGB XII). In etwa 6% der Kommunen kommen im SGB II als auch im SGB XII andere Verfahren zur Anwendung oder werden Verfahren kombiniert (wie z.B. Beweislast bei den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und Vorlage von Annoncen).

Abbildung 23: „Welche Maßnahmen werden in laufenden Kostensenkungsverfahren auf der Ebene des Einzelfalls ergriffen?“

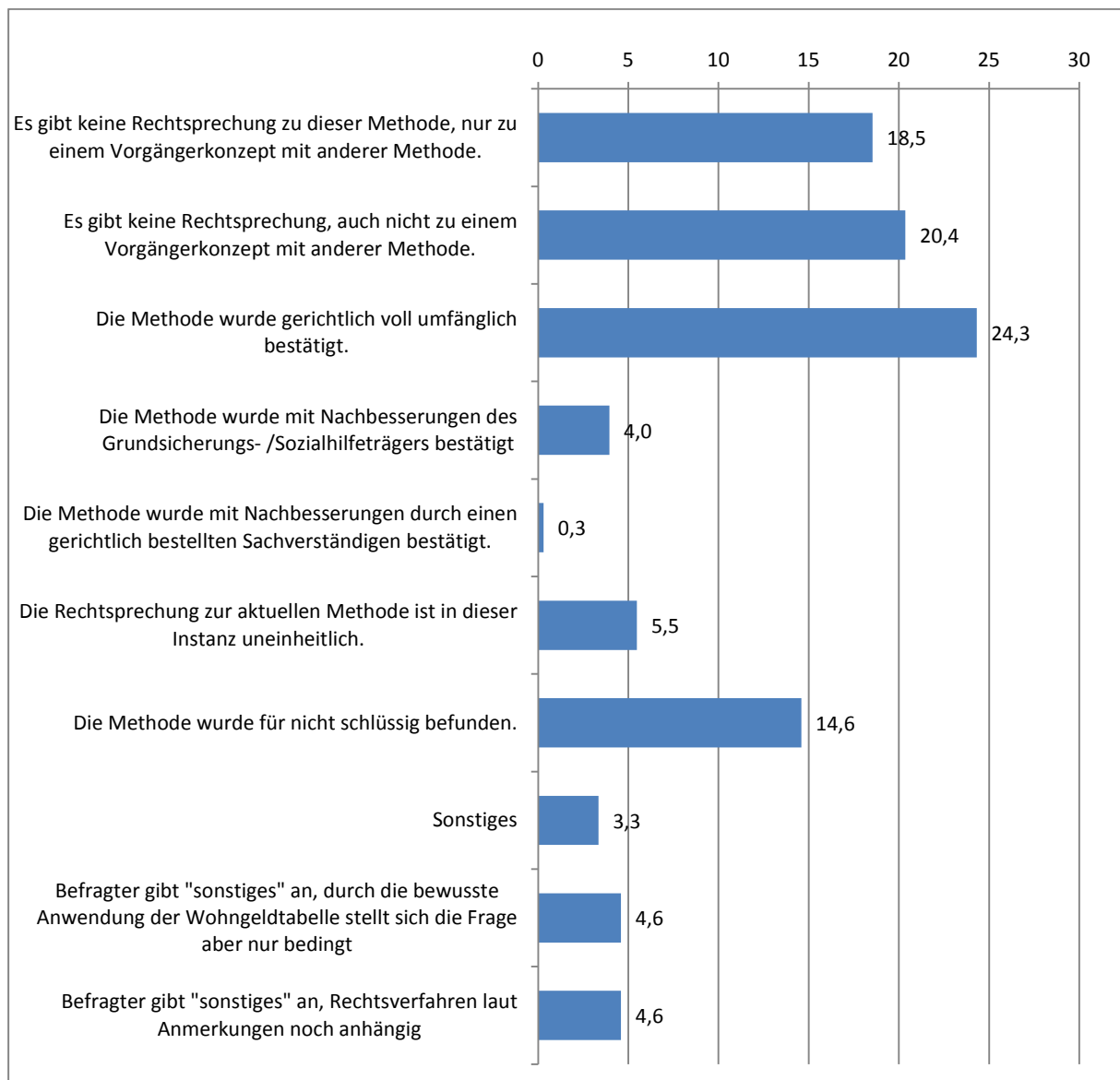


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 40/48, in Prozent, SGB II n = 330 Fälle; SGB XII n = 322 Fälle.

3.5 Widersprüche und Klagen und die Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen durch die Sozialgerichtsbarkeit

Im Folgenden soll nun auf Antworten der Kommunen zu Widersprüchen und Klagen sowie zur sozialgerichtlichen Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen eingegangen werden (Block B des Fragebogens). 24,3% der Kommunen geben an, dass ihre angewandte Methode zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen gerichtlich voll umfänglich bestätigt wurde (vgl. Abbildung 24). In 20,4% der Kommunen gibt es keine Rechtsprechung zum gegenwärtigen Konzept und auch nicht zu einem Vorgängerkonzept mit anderer Methode. 18,5% der Kommunen gaben an, dass es zwar zum gegenwärtigen Konzept keine Rechtsprechung gibt, jedoch zu einem Vorgängerkonzept mit anderer Methode. In 14,6% der Kommunen wurde die Methode für nicht schlüssig befunden. In 5,5% der Kommunen ist die Rechtsprechung zur aktuellen Methode in dieser Instanz nicht einheitlich. In 4% der Kommunen wurde die aktuelle Methode nach Nachbesserungen bestätigt.

Abbildung 24: „Wie beurteilen die Gerichte Ihre zum 01.12.2015 angewandte Methode zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen?“

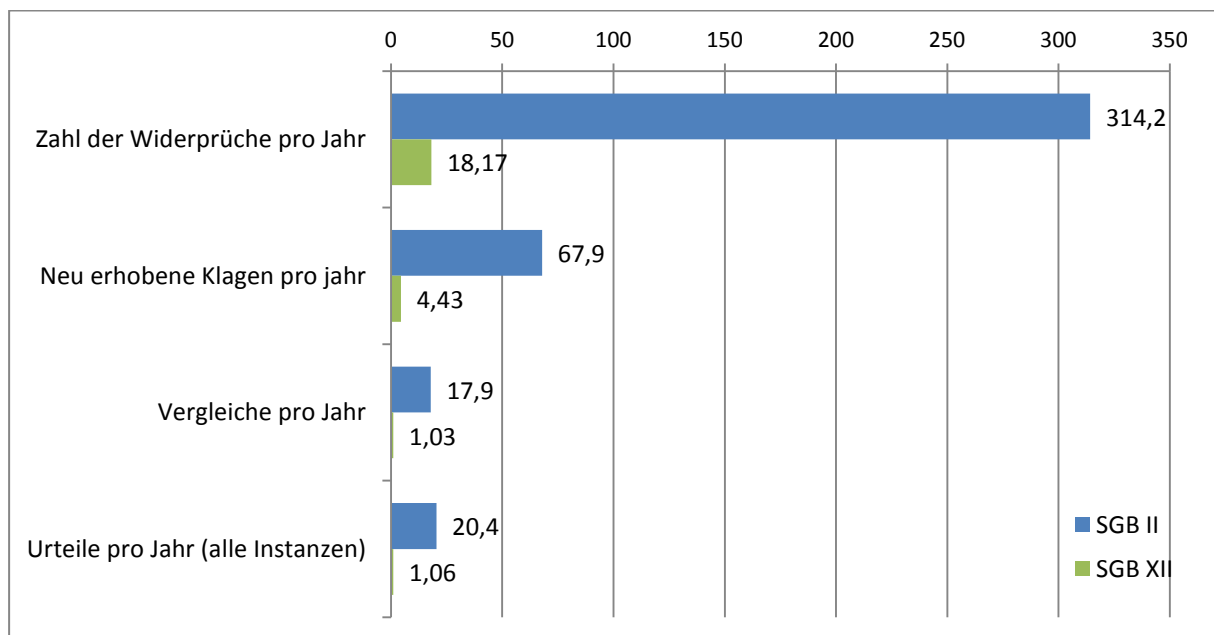


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 6, in Prozent, n = 329 Fälle.

Bei den Antworten weichen einzelne Bundesländer deutlich von der deutschlandweiten Verteilung ab. Bei den Stadtstaaten ist dies ohnehin klar. Bei anderen Ländern könnte dies zwar theoretisch an der schlechten Qualität der Konzepte liegen, wahrscheinlich ist jedoch ein Einfluss der divergierenden Rechtsprechung nach Bundesländern.

In 68,3% der Fälle wurden diese gerichtlichen Urteile über Konzepte zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen von Sozialgerichten gefällt. In 23,8% der Kommunen trafen Landessozialgerichte diese Entscheidung und in 7,9% der Fälle das Bundessozialgericht. Bei den Verfahren handelte es sich mit 87,8% der Urteile um eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren – in 12,2% der Fälle um Entscheidungen im vorläufigen Rechtsschutz.

Abbildung 25: Zahl der Widersprüche, Klagen, Vergleiche und Urteile pro Jahr nach SGB II und XII



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 9, jeweils Mediane, n = SGB II/SGB XII 280/241, 283/235, 257/216, 262/217 Fälle.

Um die zahlenmäßige Bedeutung der Rechtsstreitigkeiten im Themenfeld KdU erfassen zu können, wurde die Zahl der Klagen in Relation zu der Größe der Kommune gesetzt, indem die entsprechende Frage der Kommunalbefragung zunächst auf 100.000 Einwohner standardisiert wurde. Abbildung 25 und die folgenden Zahlen beziehen sich also jeweils auf hypothetische 100.000-Einwohner-Kommunen, so dass auch Großstädte und kleine ländliche Kreise miteinander vergleichbar sind.

Auf im Median 3.177 Bedarfsgemeinschaften im SGB II pro 100.000 Einwohner kommen im Median 93 Widersprüche pro Jahr. Im SGB XII ist der Anteil der Widersprüche deutlich geringer: Hier kommen auf im Median 895 Einstandsgemeinschaften nur 6 Widersprüche pro Jahr. Der Median der neuen Klagen pro Jahr liegt dann in beiden Rechtsbereichen bei einem Wert von 15 (SGB II) bzw. 1 (SGB XII). Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass ca. jeder sechste Widerspruch zu einer Klage führt: Tatsächlich ist es in beiden Rechtsbereichen sogar ca. jeder vierte Widerspruch.²⁵ Denn die Häufigkeit von Klagen streut pro 100.000 Einwohner extrem stark und die Häufigkeitsverteilung ist zudem stark rechtsschief. Es gibt somit wenige Kommunen mit 0 Klagen. 20% der Kommunen sehen sich im SGB II weniger als 5 neuen Klagen gegenüber, 50% weniger als 15 (der o.g. Median), und 80% weniger als 52. Das Maximum liegt (in einem ländlichen Kreis in Brandenburg) bei 1.535 neuen Klagen pro 100.000 Einwohner und Jahr.²⁶

Pro Jahr gibt es dann ähnliche viele Vergleiche und Urteile, und zwar im Median 3,3 Vergleiche und 2,2 Urteile im SGB II. Nach Mittelwerten gibt es wiederum mehr Urteile (13,3) als Vergleiche (10,2), da es bei den Urteilen noch mehr Ausreißer nach oben gibt (u.a. der o.g. brandenburgische Kreis, der auch hier mit 1.329 Urteilen pro 100.000 Einwohner das Maximum bildet). Im SGB XII ist das Verhältnis zwischen Klagen, Vergleichen und Urteilen auf niedrigerem Niveau im Mittel ähnlich wie im SGB II. Im Median gibt es gar keine Vergleiche oder Urteile, so dass mindestens 50% der Kommunen im SGB XII weder Vergleiche schließen noch Urteile erhalten.

²⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Fragestellung auf das letzte Jahr bezieht, es kann also durchaus vorkommen, dass es in einzelnen Kommunen durch zufällige Schwankungen in einem Jahr mehr neue Klagen als Widersprüche gab.

²⁶ Diese Angabe wurde telefonisch nochmals beim betroffenen Jobcenter verifiziert, er handelt sich hier weitgehend um serielle Klagen eines einzelnen Anwalts.

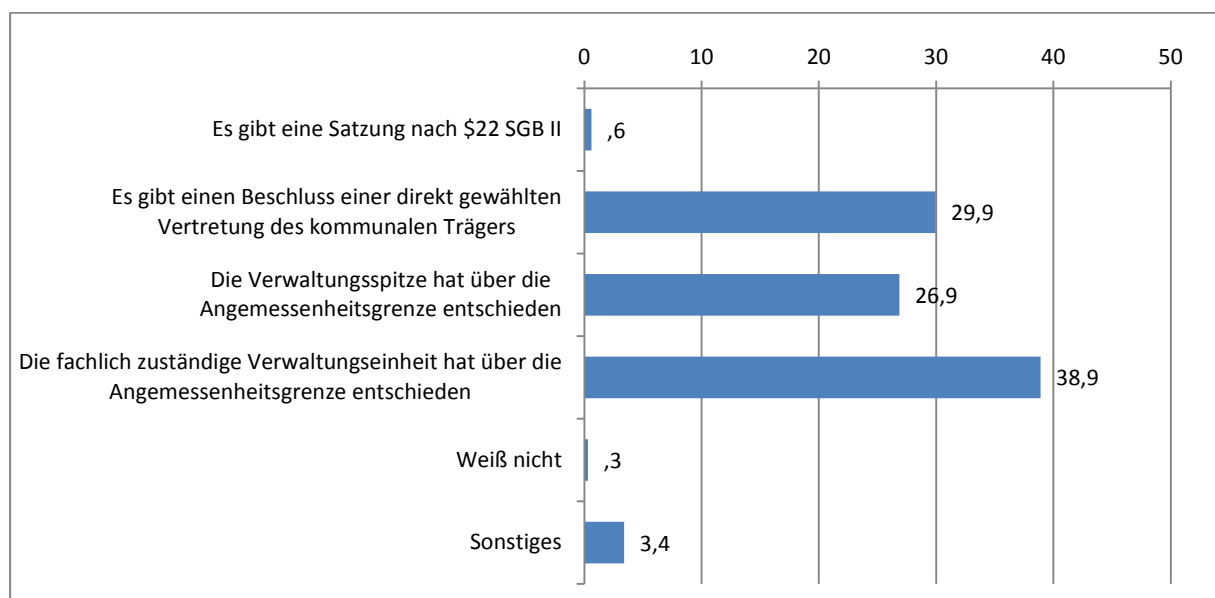
3.6 Die Bewertung der rechtlichen Rahmensetzung und lokalen Umsetzung

Die folgenden Auswertungen zur Bewertung der rechtlichen Rahmensetzung und lokalen Umsetzung greifen auf den Block A des Fragebogens zurück.

3.6.1 Entscheidung über die Angemessenheitsgrenze

In knapp 39% der Kommunen hat eine fachlich zuständige Verwaltungseinheit über die Angemessenheitsgrenze entschieden (vgl. Abbildung 26). In knapp 30% aller Kommunen gab es einen Beschluss einer direkt gewählten Vertretung des kommunalen Trägers. In etwa 27% der Kommunen hat eine Verwaltungsspitze über die Angemessenheitsgrenze entschieden.

Abbildung 26: „Wie wurde über die aktuell geltende Angemessenheitsgrenze der KdU nach §22 SGB II/§35 SGB XII bei Ihrem kommunalen Träger entschieden?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 1, in Prozent, n = 324 Fälle.

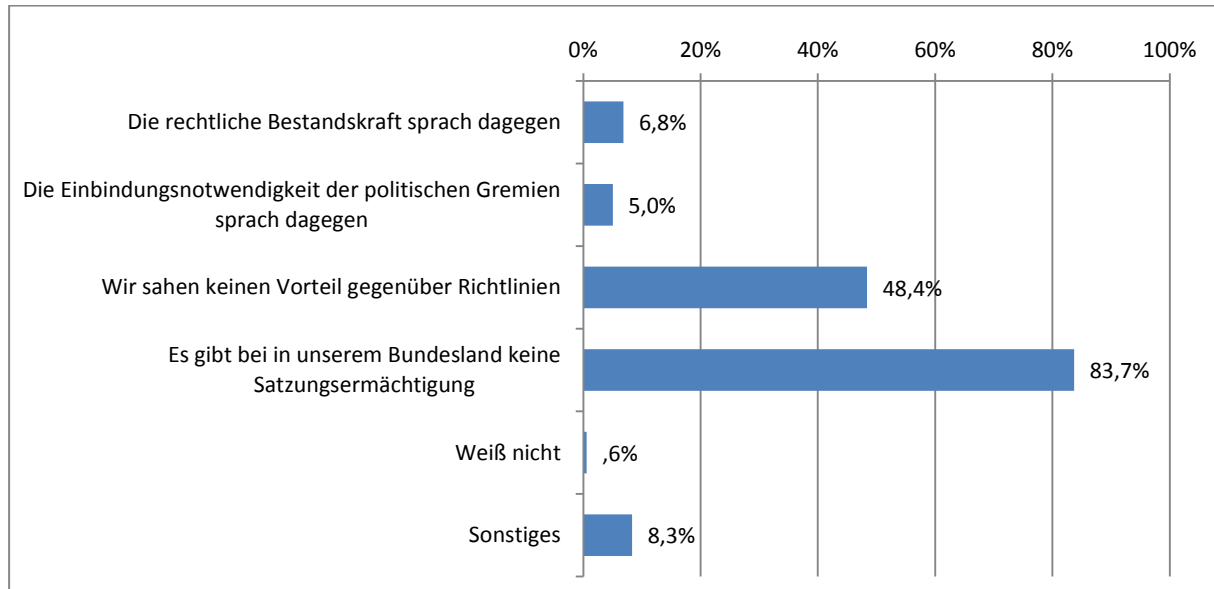
Bei der folgenden Frage sollten die Kommunen angeben, warum sie keine Satzungslösung gewählt haben. 83,7% der Kommunen gaben an, dass in den jeweiligen Bundesländern ohnehin keine Satzungsermächtigung existiert (vgl. Abbildung 27). 48,4% der Kommunen sehen in Satzungslösungen auch keinen Vorteil gegenüber Richtlinien.

3.6.2 Einbindung weiterer Akteure

Da häufig aus der Praxis berichtet wird, dass bei den Angemessenheitsgrenzen verschiedene Zieldimensionen miteinfließen und sich Angemessenheitsgrenzen auf die Stadtentwicklung auswirken würden (vgl. auch Kapitel 5), wurden die Kommunen im Rahmen der Befragung aufgefordert, die Einbindung weiterer Akteure bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen zu beschreiben. Keiner der im Fragebogen genannten Akteure war nach Angabe der Kommunen im Mittel maßgeblich in den Prozess eingebunden (vgl. Abbildung 28). Am ehesten sind hier noch die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu sehen. 31,8% der Kommunen sehen sie sehr stark oder stark in den Prozess zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen involviert; es folgt die private Immobilienwirtschaft (27,3%). Die relativ hohen Zahlen dürften sich durch die Beteiligung der genannten Institutionen an der Datenerhebung erklären. Von geringerer Bedeutung sind die kreisangehörigen Gemeinden (17,3%), die Vermieterverbände (12,6%) und die Mietervereine

(9,6%). Die weiteren Akteure (Interessensgruppierungen Betroffener, Wohlfahrts-/Sozialverbände und die Landesministerien) sind nur selten sehr stark oder stark in den Prozess eingebunden.

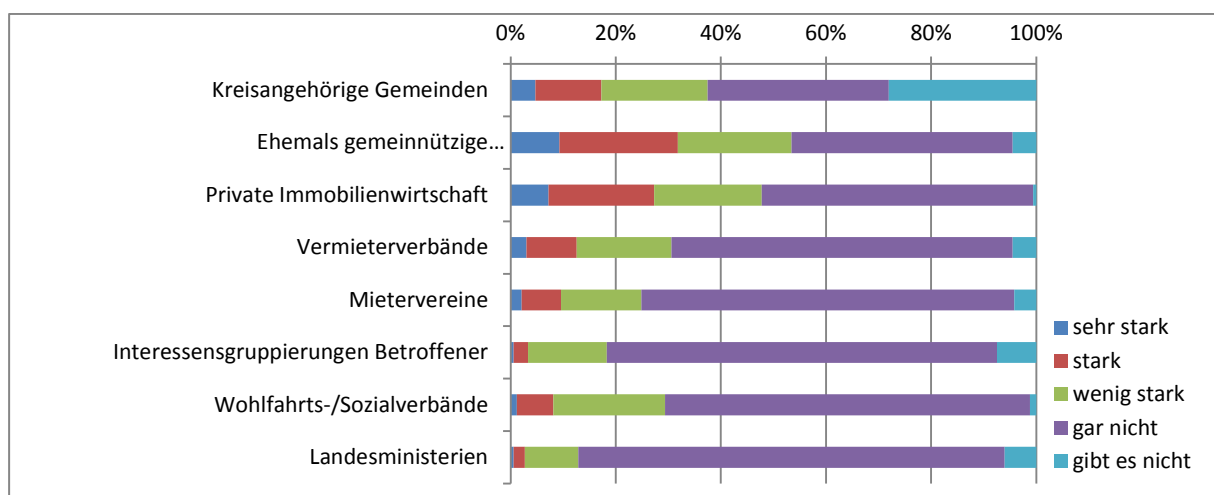
Abbildung 27: „Warum habe Sie bei der letzten Festlegung der Angemessenheitsgrenze keine Satzungslösung gewählt?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 2, Mehrfachantworten möglich, in Prozent, n = 337 Fälle, 515 Antworten, Summe 152,8%.

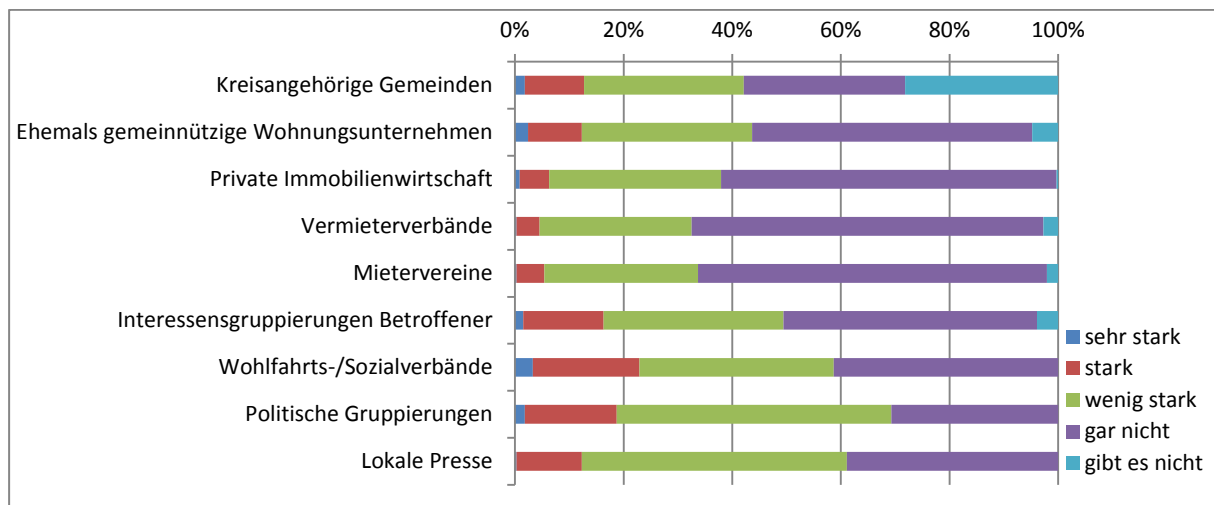
Die genannten Akteure artikulieren sich zu Fragen der Angemessenheitsgrenzen in den meisten Kommunen eher weniger (vgl. Abbildung 29). Am ehesten äußern sich die Wohlfahrts-/Sozialverbände sehr stark oder stark zu Fragen der Angemessenheitsgrenze (22,9%); auf politische Gruppierungen trifft dies auf 18,7% der Kommunen zu. Die Vermieterverbände (in 64,8% der Kommunen), die Mietervereine (64,2%) und die private Immobilienwirtschaft (61,7%) beteiligen sich häufig gar nicht an diesem Prozess.

Abbildung 28: „Inwieweit sind die folgenden Akteure in den Prozess der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen eingebunden?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 3, in Prozent, n = 333 - 342 Fälle.

Abbildung 29: „In welchem Umfang artikulieren sich die folgenden Akteure insgesamt zu Fragen der Angemessenheitsgrenze?“

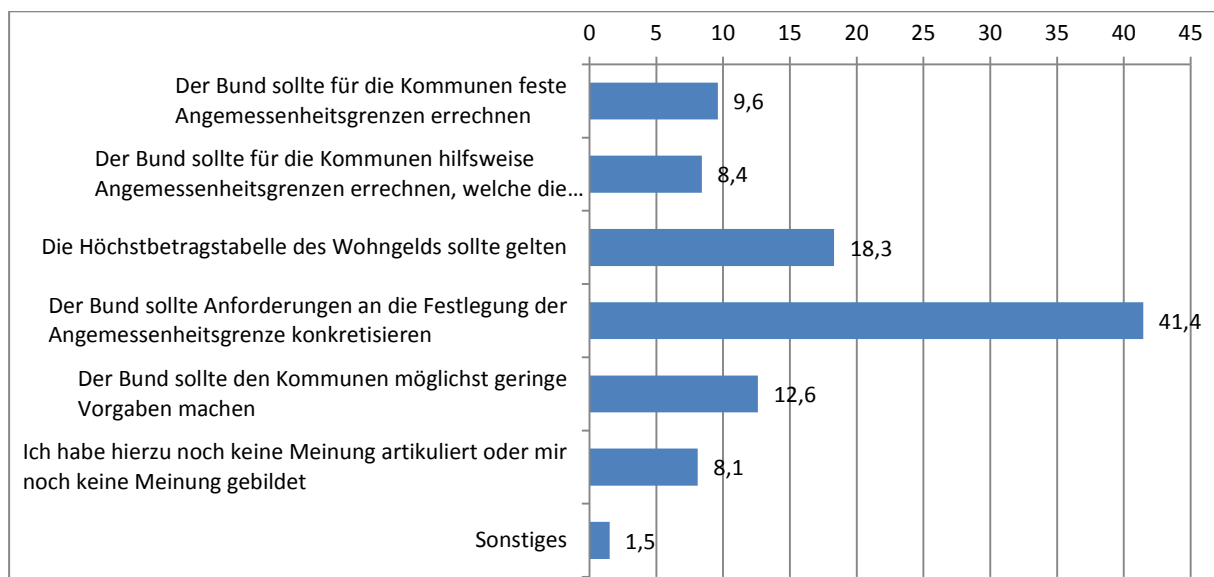


Quelle: Kommunalbefragung, Frage 4, in Prozent, n = 332 - 340 Fälle.

3.6.3 Positionierung zu einer Neuregelung des § 22 SGB II / § 35 SGB XII

18,3% der Kommunen schlagen die Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds vor (vgl. Abbildung 30). Knapp 10% der Kommunen sind der Überzeugung, dass der Bund die Angemessenheitsgrenze für die Kommunen errechnen soll. Nach 8,4% der Kommunen sollte der Bund hilfsweise Angemessenheitsgrenzen für die Kommunen errechnen, die diese gegebenenfalls konkretisieren können. In Summe halten 36,7% der Kommunen eine bundesweite Vorgabe für eine geeignete Lösung. Eine Gegenposition dazu nehmen 12,6% der Kommunen ein. Nach ihren Vorstellungen sollte der Bund möglichst wenige Vorgaben machen. 41,4% der Kommunen sind der Ansicht, dass der Bund als Mittelweg die Anforderungen an die Festlegung der Angemessenheitsgrenze konkretisieren sollte, d.h. der Bund sollte mehr verbindliche Standards (etwa inhaltlich oder methodisch) vorgeben. In 8,1% der Kommunen gab der diesen Frageblock beantwortende Dezernent an, dass er sich hierzu noch keine Meinung gebildet hätte.

Abbildung 30: „Welche der folgenden Optionen einer Neuregelung des §22 SGB II für die Angemessenheitsgrenze der KdU haben Sie bislang als die geeignetste Lösung artikuliert?“



Quelle: Kommunalbefragung, Frage 5, in Prozent, n = 333 Fälle.

3.7 Zwischenfazit

Abstrahierend von den einzelnen Befunden kann als zentrales Ergebnis der Kommunalbefragung hervor-gehoben werden, dass bei der Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen wie auch bei der einzelfallbezoge-nen Anwendungspraxis eine große Heterogenität besteht und verschiedenste Konstellationen bei der Um-setzung von § 22 SGB II und § 35 SGB XII auftreten. Einfache Muster sind nur bedingt zu identifizieren bzw. eine Typisierung der Konzepterstellung erscheint kaum möglich, da sich anhand der verschiedenen Bemessungsschritte wie der Vergleichsraumbildung, der Auswahl der Datenquelle oder auch des Auswer-tungsverfahrens vielfältige Kombinationen ergeben. Auch bei den Widersprüchen und Klagen und stärker noch bei der Beurteilung der schlüssigen Konzepte durch die Sozialgerichte zeigt sich ein sehr heterogenes Bild, wodurch sich gewisse Umsetzungsschwierigkeiten bereits andeuten. Dieser Problemzusammenhang wird im Rahmen der Fallstudien in Kapitel 4 sowie der Expertengespräche in Kapitel 5 wieder aufgenom-men. Die große Spannweite bei den abstrakten Angemessenheitsgrenzen, die derzeit zur Anwendung ge-bracht werden, muss zwar aufgrund der Heterogenität der Wohnungsmärkte per se nicht überraschen. Al-lerdings weisen einzelne Werte aus ähnlichen und teilweise angrenzenden Wohnungsmärkten so auffälli-ge Unterschiede auf, dass sie nicht mit unterschiedlichen Preisniveaus oder anderen Marktbedingungen unmittelbar erklärt werden können. Hier stellt sich die Frage, welche (weiteren) Zielsetzungen für die kommunale Praxis leitend sind und wie sie in den Berechnungen einbezogen werden. Eine entsprechende Vertiefung der Analyse erfolgt im folgenden Kapitel.

4. Vertiefende Fallstudien zur KdUH-Praxis

Vor dem Hintergrund der örtlichen Wohnungsmarktsituation werden in zwölf Fallstudienkommunen die Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und die Praxis zur Bemessung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung beschrieben. Dies konkretisiert zum einen die Bestandsaufnahme aus Kapitel 3 und schafft gleichzeitig Ansatzpunkte für unterschiedliche Verfahren zur Bemessung von Angemessenheitsgrenzen in Kapitel 8.

4.1 Auswahl der Fallstudienkommunen

Die Auswahl der zwölf Fallstudienkommunen sollte folgende Bedingungen erfüllen: die großräumigen Regionen Nord – Süd – West – Ost sollten vertreten sein, möglichst viele Bundesländer einbezogen werden, ein Drittel der Kommunen kreisfreie Städte sein und verschiedenen Raumstrukturen abgedeckt werden. Hinsichtlich der Raumstrukturen wurden a) die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR²⁷, b) die Kategorien des BBSR-Messkonzepts für Wachstum und Schrumpfung (BBSR 2015c) und c) die Typisierung des IAB im SGB-II-Bereich (IAB 2013)²⁸ berücksichtigt (siehe Tabelle 10). Daneben gab es ein weiteres Kriterium für die Auswahl der Kommunen, und zwar das Vorliegen einer möglichst repräsentativen Primärerhebung der örtlichen Wohnungsmieten. Durch eine solche Datenbasis wird es möglich, die Angemessenheitsgrenzen über zusätzliche Methoden zu berechnen (siehe Kapitel 8). Allerdings führt diese Bedingung auch dazu, dass die Auswahl der zwölf Fallstudien hinsichtlich der Datengrundlage, die für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen herangezogen wurde, nicht repräsentativ ist.

Nachfolgend wird die Auswahl der Fallstudienkommunen und der Räume mit einheitlichen Angemessenheitsgrenzen beschrieben. Tabelle 10 zeigt, welchen Raumstrukturen die Fallstudienkommunen angehören und beschreibt die Datengrundlagen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen. Tabelle 11 macht deutlich, weil Teilräume für die alternative Berechnung der Angemessenheitsgrenzen ausgewählt wurden.

Dabei zeigen sich folgende Strukturprofile:

- Bei Kommune A handelt es sich um eine kreisfreie Großstadt in Westdeutschland mit einem hohen Anteil an Studierenden und einem insgesamt angespannten Wohnungsmarkt.
- Die Großstadt Kommune B in Westdeutschland ist durch hohe Wirtschaftskraft und einen stark angespannten Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Die Stadt ist auf der anderen Seite durch eine hohe Zahl von Wohnungen des kommunalen Wohnungsunternehmens, Sozialwohnungen und Genossenschaftswohnungen geprägt.
- Die Großstadt Kommune C in Ostdeutschland ist nach einer Phase der Schrumpfung in der Nachwendezeit nun wieder wachsend, so dass sich der Wohnungsmarkt bei wirtschaftlicher Dynamik, aber weiterhin eher hoher Arbeitslosenquote nun anspannt.
- Kommune D ist eine kleinere kreisfreie Stadt in Ostdeutschland, die seit der Wende stark geschrumpft ist und auch aktuell noch schrumpft.
- Kommune E ist ein Ballungsraum in Westdeutschland, der sowohl eine Großstadt im Zentrum als auch viele Umlandgemeinden umfasst.
- Kommune F besteht aus einer kleineren Großstadt in Westdeutschland und ihrem Umland.
- Kommune G ist ein dünn besiedelter ländlicher Kreis mit anhaltender Schrumpfungstendenz in Westdeutschland.

²⁷ Die Tabelle der Kreise findet sich unter: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Wachsende und schrumpfende Kreise. Online unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Downloads/downloads_node.html (Zugriff: 10.10.2016).

²⁸ Die Tabelle der Kreise findet sich unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Regionale-Gliederungen/Weitere-Gebietsgliederungen/Zuordnung-Jobcenter-Vergleichstypen.xls> (Zugriff 11.10.2016).

Tabelle 10: Fallstudienkommunen: Typisierung nach den Merkmalen des BBSR und des IAB

Fallstudi- enkom- mune	Kate- gorie	Ost / West	Siedlungsstruk- tureller Kreistyp / -region** (BBSR)	Entwick- lungstyp (BBSR)	SGB II- Typ (IAB)*	Träger	Datengrund- lage der An- gemessen- heitsgrenze
Kommune A	kreisfr. Stadt	w	kreisfreie Groß- stadt	wachsend	Ile	Zugel. komm. Träger	qualifizierter Mietspiegel
Kommune B	kreisfr. Stadt	w	kreisfreie Groß- stadt	wachsend	IIf	Gemeinsame Einrichtung	qualifizierter Mietspiegel
Kommune C	kreisfr. Stadt	o	kreisfreie Groß- stadt	wachsend	IIIe	Gemeinsame Einrichtung	qualifizierter Mietspiegel
Kommune D	kreisfr. Stadt	o	dünn besiedelter ländlicher Kreis	schrump- fend	IIIa	Gemeinsame Einrichtung	Sonstige Daten
Kommune E	Land- kreis	w	städtischer Kreis	tendenziell wachsend	IIIb	Gemeinsame Einrichtung	qualifizierter Mietspiegel
Kommune F	Land- kreis	w	städtischer Kreis	tendenziell schrump- fend	IId	Gemeinsame Einrichtung	grundsiche- rungsrel. Mietspiegel
Kommune G	Land- kreis	w	dünn besiedelter ländlicher Kreis	schrump- fend	IIf	Zugel. komm. Träger	grundsiche- rungsrel. Mietspiegel
Kommune H	Land- kreis	w	Städtischer Kreis	tendenziell schrump- fend	Id	Gemeinsame Einrichtung	grundsiche- rungsrel. Mietspiegel
Kommune I	Land- kreis	w	städtischer Kreis	wachsend	Ia	Zugel. komm. Träger	qualifizierter Mietspiegel
Kommune J	Land- kreis	w	städtischer Kreis	tendenziell schrump- fend	IId	Zugel. komm. Träger	qualifizierter Mietspiegel
Kommune K	Land- kreis	o	ländl. Kreis mit Verdichtungsan- sätzen	schrump- fend	IIIa	Zugel. komm. Träger	grundsiche- rungsrel. Mietspiegel
Kommune L	Land- kreis	o	dünn besiedelter ländlicher Kreis	schrump- fend	IIId	Gemeinsame Einrichtung	Sonstige Daten

Quelle: Eigene Darstellung.

*SGB-II-Typ (IAB): Ia: Landkreise überwiegend in Bayern mit kleinbetrieblich geprägten Arbeitsmärkten, niedrigem Anteil an Geringqualifizierten, hohen Wohnkosten und hohem Bevölkerungszuwachs, Id: Überwiegend Landkreise in Baden-Württemberg mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil, IIf: Überwiegend Landkreise mit einem ausgeprägten Industriesektor und Niedriglohnbereich bei gleichzeitig hohem Anteil Geringqualifizierter und unterdurchschnittlichen Wohnkosten, IIf: Städte mit eher geringer SGB II-Quote im Vergleich zu anderen Städten, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten, günstigen allgemeinen Arbeitsmarktbedingungen im Umland sowie hohen Wohnkosten und hohem Migrantenanteil, IId: Überwiegend Landkreise mit Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen mit eher durchschnittlichen Rahmenbedingungen und geringer saisonaler Dynamik, IIf: Städte u. (hoch-) verdichtete Landkreise mit eher geringer SGB II-Quote i. Vergleich zu ähnlich verdichteten Räumen, sehr hohe Wohnkosten und sehr hoher Migrantenanteil sowie durch Großbetriebe gekennzeichneten Arbeitsmärkten mit gering ausgeprägtem Niedriglohnbereich, IIIa: Überwiegend Landkreise, meist im Einzugsbereich größerer Städte in den neuen Bundesländern, mit einem sehr hohem Anteil an erwerbstätigen SGB II-Beziehern bei gleichzeitig geringem Beschäftigungspotential in einfachen Tätigkeiten, IIIb: Überwiegend städtische bzw. verstädterten Regionen mit hohen Wohnkosten, Dienstleistungsarbeitsmärkten und geringer Arbeitsplatzdichte, IIId: Landkreise in den neuen Bundesländern mit sehr geringem Beschäftigungspotential in einfachen Tätigkeiten bei gleichzeitig hoher saisonaler Dynamik und sehr hoher Tendenz zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs.

IIIe: Überwiegend Städte in den neuen Bundesländern mit geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Risiko zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs.

** In der BBSR-Typisierung werden kleinere kreisfreie Städte nicht als eigener siedlungsstruktureller Kreistyp geführt, sondern mit den angrenzenden Kreisen als „Kreisregionen“ gemeinsam betrachtet.

- Kommune H ist ein suburbaner Kreis, der in einem großen westdeutschen Ballungsraum von der Stadtgrenze der Metropole bis ins ländliche Umland reicht.
- Kommune I ist ein ländlicher, aber dicht besiedelter Landkreis in Westdeutschland mit hoher Wirtschaftskraft und einer Prägung durch Tourismus und Zweitwohnungen.
- Kommune J ist ein kleiner, durch mehrere Mittelstädte geprägter Kreis in Westdeutschland mit unauffälliger Wirtschaftsstruktur und hoher Wohneigentumsquote.
- Kommune K ist ein Landkreis in Ostdeutschland, der sowohl suburbane, sehr ländliche als auch industriell geprägte Teilräume aufweist.
- Kommune L ist ein ländlicher Landkreis in Ostdeutschland mit hoher Wohneigentumsquote.

Um Vergleiche der verschiedenen Datenquellen vornehmen zu können und die alternativen Berechnungen der Angemessenheitsgrenzen in Kapitel 8 durchführen zu können, war in den sieben Landkreisen eine räumliche Fokussierung auf einen vertiefter zu untersuchenden Teilraum notwendig. Für die eingangs beschriebene Zielsetzung der Fallstudien ist die Auswahl der Teilräume weniger relevant, weil die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und die Anwendungspraxis für die gesamte Fallstudienkommune gelten.

Tabelle 11: Fallstudienkommunen und Teilräume mit einheitlichen Angemessenheitsgrenzen

Fallstudienkommune	Kategorie	Siedlungsstruktureller Kreistyp (BBSR)	Teilraumwahl
Kommune A	kreisfr. Stadt	kreisfreie Großstadt	Ganze Stadt
Kommune B	kreisfr. Stadt	kreisfreie Großstadt	Ganze Stadt
Kommune C	kreisfr. Stadt	kreisfreie Großstadt	Ganze Stadt
Kommune D	kreisfr. Stadt	dünn besiedelter ländl. Kreis	Ganze Stadt
Kommune E	Landkreis	städtischer Kreis	Suburbane Gemeinde
Kommune F	Landkreis	städtischer Kreis	Verkehrlich gut erschlossener und relativ dicht besiedelter Vergleichsraum
Kommune G	Landkreis	dünn besiedelter ländlicher Kreis	Besonders dünn besiedelter ländl. Wohnungsmarkttyp
Kommune H	Landkreis	Städtischer Kreis	Suburbaner Vergleichsraum
Kommune I	Landkreis	städtischer Kreis	Besonders touristisch geprägter Vergleichsraum
Kommune J	Landkreis	städtischer Kreis	Kreisstadt und eine weitere Mittelstadt
Kommune K	Landkreis	ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	Suburbaner Wohnungsmarkttyp
Kommune L	Landkreis	dünn besiedelter ländl. Kreis	Ganzer Kreis

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Teilraum wurde hier als räumlicher Bereich gleicher Angemessenheitsgrenze verstanden, dabei wurden die von den Fallstudienkommunen getroffenen Abgrenzungen übernommen (zu den Unterschieden zwischen Vergleichsraum und Wohnungsmarkttyp siehe Kapitel 6). Die Zahl der Preiszonen bewegt sich zwischen zwei in Kommune G und einer gemeinscharfen Unterteilung in Kommune E. In zwei Fällen derjenige Teilraum der Fallstudienkommune ausgewählt, der in besonderem Maße die Spezifika des Kreises abbildet (Kommune G: besonders ländlich und dünn besiedelt, Kommune I: stark touristisch geprägt). Ansonsten wurden die Teilräume so ausgesucht, dass sowohl Kreisstädte / Mittelstädte, der suburbane Raum um größere Großstädte und der gut erschlossene und dichter besiedelte ländliche Raum abgedeckt

sind. Tabelle 11 zeigt die vorgenommene Auswahl. Zu berücksichtigen ist, dass in Kommune H und K die Teilräume preislich über dem Kreisdurchschnitt liegen und in Kommune E und G darunter.

4.2 Vorgehen bei der Fallstudienanalyse

Die Fallstudien basieren im Wesentlichen auf drei Quellen: a) den Gutachten zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen, b) den Dienstanweisungen zur Regelung der Anwendungspraxis und c) den Interviews, die in den Fallstudienkommunen geführt wurden. Für die Beschreibung der Wohnungsmarktsituation wurden zusätzlich statistische Daten aus unterschiedlichen Quellen herangezogen.

In allen zwölf Fallstudienkommunen wurden ca. zweistündige Gespräche mit den Leistungsträgern (Jobcentern und Sozialämtern gemeinsam) geführt. In den Fallstudienkommunen C und G fanden daneben auch mehrstündige Gespräche mit Sachbearbeitern statt. In sechs Fallstudienkommunen wurden zusätzlich jeweils drei Wohnungsmarktakteuren interviewt, wobei diese Gespräche ungefähr eine Stunde dauerten. Dabei wurden einerseits Wohnungsanbieter und andererseits sonstige Akteure, die über die Lage der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften Auskunft geben können, einbezogen. Die befragten Wohnungsmarktakteure sind in Tabelle 12 aufgelistet.

Tabelle 12: Wohnungsmarktakteure in den Fallstudienkommunen

Fallstudienkommune	Wohnungsmarktakteure
Kommune B	Städtische Wohnungsgesellschaft
	AWO-Kreisverband
	Kommunales Wohnungsamt
	Überregionales privates Wohnungsunternehmen
Kommune C	Wohnungsgenossenschaft
	Mieterverein
	Wohnungsbaugenossenschaft
Kommune D	Städtische Wohnungsbaugesellschaft
	Mieterverein
	Kreissiedlungsgesellschaft
Kommune E	Deutscher Mieterbund
	Haus- und Grundeigentum
	Gemeinnützige Baugenossenschaft
Kommune G	Gemeinnützige Baugesellschaft mbH
	Caritaszentrum
	Kreisbaugenossenschaft
Kommune I	Städtische Wohnungsbaugesellschaft
	Diakonische Bezirksstelle

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wohnungsmarktakteure wurden jeweils von den Jobcentern bzw. Sozialämtern vorgeschlagen. Mit zwei Ausnahmen wurden in jeder Fallstudienkommune zwei Wohnungsanbieter befragt. In den Kommunen B und E und wurde nur ein Wohnungsanbieter befragt. Anstelle des zweiten Anbieters wurde in Kommune E mit dem Haus- und Grundeigentümerverschein und in Kommune B mit dem städtischen Wohnungsamt, das für die Vergabe der belegungsgebundenen Wohnungen zuständig ist, gesprochen. Unter den Wohnungsanbietern befand sich mit einer Ausnahme immer ein kommunales Wohnungsunternehmen. Die kommunalen Wohnungsunternehmen wurden gewählt, weil sie eine große Bedeutung für die Unterbringung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften haben. In Kommune C gibt es kein kommunales Wohnungsunternehmen. Dort wurde stattdessen das private Wohnungsunternehmen ausgewählt, das die Wohnungen des ehemaligen kommunalen Wohnungsunternehmens besitzt. Als weitere Anbieter wurden Genossenschaften befragt. Die sonstigen Akteure waren in den Kommunen C, D und E die Mieter-

vereine. In Kommune G war es die Caritas, in Kommune I die Diakonie und in Kommune B die Arbeiterwohlfahrt.

Die Interviews wurden anhand von Leitfäden geführt, die für die Verwaltung, die Wohnungsanbieter und die sonstigen Wohnungsmarktakeure unterschiedlich waren (siehe Anhang) und den Gesprächspartnern im Vorfeld zugeschickt wurden. Für die Verwaltung umfassen sie vier Themenfelder: die Wohnungsmarktsituation, die Angemessenheitsgrenzen, die Anwendungspraxis und die statistische Erfassung.²⁹ Bei den Wohnungsmarktakeuren fiel das letzte Thema weg. Die Gespräche wurden aufgezeichnet, protokolliert und den Gesprächspartnern zur Korrektur vorgelegt. Aufgrund des großen Umfangs des erschlossenen Materials sind in der weiteren Darstellung Schwerpunktsetzungen getroffen worden, bei denen die kommunalen Besonderheiten im Vordergrund standen.

4.3 Beschreibung der Fallstudienkommunen

Zunächst werden die Fallstudienkommunen und die Wohnungsmarktlage vor Ort anhand statistischer Daten beschrieben. Anschließend wird dargestellt, wie die Leistungsträger und die Wohnungsmarktakeure die Wohnungsmarktlage einschätzen. Die Ausführungen zeigen, auf welche unterschiedlichen Rahmenbedingungen die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen vor Ort trifft.

4.3.1 Statistische Analyse

Ein Vergleich der Fallstudienkommunen zeigt zunächst, dass sich deren Größe stark unterscheidet. In ganz Deutschland reicht die Spanne von gut 600 Bedarfsgemeinschaften im SGB II im Kreis Eichstätt bis über 300.000 in Berlin. Unter den Fallstudienkommunen sind die Kommunen B, C und E durch eine deutlich fünfstellige Zahl von Bedarfsgemeinschaften geprägt, die Kommunen D, G, I und L durch eine niedrig vierstellige. Die Zahl der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften kann insofern auch für die Beschreibung der Praxis in den Fallstudien als bedeutend angesehen werden, als die Aufwendungen für die Erstellung eines schlüssigen Konzept und die Aufwendungen für die Erstellung der Dienstabweisungen, die das Verwaltungshandeln steuern, in den kleinen Fallstudienkommunen eine relativ gesehen höhere Belastung darstellen.

Tabelle 13 zeigt die Bevölkerungsentwicklung und die Wohnungsversorgung, und zwar einmal für die gesamte Fallstudienkommune und einmal für die den ausgewählten Teilraum. Die Zusammensetzung von Nachfrage und Angebot im niedrigpreisigen Segment sind in Tabelle 14 und Tabelle 15 beschrieben. U.a. wird dargestellt, welcher Anteil der Mietwohnungen sozial gebunden ist, welcher sich im Eigentum der Kommunen und welcher sich im Eigentum von Genossenschaften befindet. Tabelle 16 vergleicht die ortsüblichen Vergleichsmieten und die Angebotsmieten.

Die Wohnungsversorgungsquote zeigt die Zahl der Wohnungen, die 100 Haushalten gegenüberstehen.³⁰ In den Kommunen mit einem Bevölkerungsrückgang hat sich die Wohnungsversorgung mit einer Ausnahme verbessert. Die Ausnahme bildet die Kommune D. Hier ist die Quote trotz des Bevölkerungsrückgangs geringfügig gefallen. Dies ist vermutlich auf Wohnungsabriss zurückzuführen. Allerdings ist die Quote in dieser Kommune immer noch sehr hoch. In den Kommunen mit einem Bevölkerungsanstieg ist die Versorgungsquote mit einer Ausnahme gefallen. Angestiegen ist sie in Kommune H. Das dürfte auf die Bautätigkeit zurückzuführen sein. Vom Niveau her gesehen ist die Wohnungsversorgung in Kommune B am

²⁹ Dieser Themenblock fließt in Kapitel 7.1.4 ein, so dass hier keine Darstellung erfolgt.

³⁰ Von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt wird bei einer Versorgungsquote von ca. 103 ausgegangen. Zu beachten ist, dass die Wohnungsversorgungsquote nur grob geschätzt werden konnte und dass den Schätzungen die Wohnhaushalte und nicht die Wirtschaftshaushalte zugrunde liegen (siehe die Anmerkungen zu Tabelle 13). Würden die Quoten anhand der Wirtschaftshaushalte berechnet, würden sich deutlich geringere Werte ergeben. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Schätzung der Wohnungsmarktlage auf Ende 2014 bezieht und sich die Lage seitdem verändert haben kann.

schlechtesten (99,3), gefolgt von Kommune C (102,7), Kommune D (104,0), Kommune I (104,7) und der Kommune E (104,8). Gemessen an der Norm von 103 werden Engpässe nur in Kommune B und C angezeigt. Allerdings ist zu bedenken, dass die Quoten geringer ausfallen würden, wenn man die Wirtschaftshaushalte zugrunde legen würde. Von daher ist anzunehmen, dass Engpässe auch in den Kommunen D, I und E bestehen.

Tabelle 13: Fallstudienkommunen: Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsversorgung

Fallstudien- kommune	Fallstudienkommune insgesamt			Teilraum der Fallstudienkommune		
	Bevölkerungsent- wicklung	Wohnungsversor- gungsquote		Bevölkerungsent- wicklung	Wohnungsversor- gungsquote	
	Veränderung 2011-14	2011	2014	Veränderung 2011-14	2011	2014
Kommune A	4,4%	104,6	104,0			
Kommune B	6,0%	102,6	99,3			
Kommune C	4,7%	106,3	102,7			
Kommune D	-2,0%	111,2	111,0			
Kommune E	2,3%	105,9	104,8	0,8%	108,0	108,0
Kommune F	-1,1%	108,7	110,9	-1,3%	108,8	111,5
Kommune G	-2,5%	109,0	112,3	-2,9%	109,7	113,4
Kommune H	1,8%	106,7	107,1	2,7%	105,4	104,9
Kommune I	2,6%	104,8	104,7	2,8%	105,3	105,5
Kommune J	-1,3%	109,2	111,8	-0,7%	109,6	111,3
Kommune K	-0,2%	107,7	108,8	2,3%	103,6	104,5
Kommune L	-1,8%	107,8	110,3			

Quelle: Bevölkerung: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Wohnungsversorgungsquote: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Die Wohnungsversorgungsquote zeigt die Zahl der Wohnungen, die für 100 Haushalte zur Verfügung stehen. Für 2011 wurde sie anhand des Zensus 2011 berechnet. Dazu wurden die Wohnungen ohne Ferien- und Freizeitwohnungen durch die Zahl der Haushalte geteilt und das Ergebnis mit 100 multipliziert. Für die Quote 2014 wurde die Zahl der Wohnungen aus der Wohnungsfortschreibung um die Ferien- und Freizeitwohnungen des Zensus 2011 vermindert. Die Haushalte wurden geschätzt, indem die Bevölkerung aus der Fortschreibung durch die durchschnittliche Haushaltsgröße aus dem Zensus 2011 geteilt wurde. Aufgrund des Rückgriffs auf den Zensus wurde bei dieser Schätzung von den Wohnhaushalten ausgegangen. Demzufolge gehören alle in einer Wohnung zusammenlebenden Personen einem Haushalt an. Dem steht das Konzept des Wirtschaftshaushalts gegenüber, das dem Mikrozensus zugrunde liegt. Einem Wirtschaftshaushalt gehören alle Personen an, die zusammen wohnen und wirtschaften. Wer allein wirtschaftet bildet einen eigenen Haushalt, auch wenn er mit anderen Personen zusammen wohnt. Den unterschiedlichen Definitionen zufolge gibt es mehr Wirtschafts- als Wohnhaushalte.

Vergleicht man die Fallstudienkommunen mit den ausgewählten Teilräumen dann zeigen sich auffallende Abweichungen in den durch den Stadt-Land-Gegensatz geprägten Kommunen E, H und K. Im untersuchten suburbanen Teilraum der Kommune E fiel das Bevölkerungswachstum geringer aus als in der Gesamtkommune. Gleichzeitig weist die Wohnungsversorgungsquote ein deutlich höheres Niveau auf. Das Gegenteil ist in den Kommunen H und K der Fall. In dem untersuchten suburbanen Teilraum ist die Bevölkerung stärker als in der Kommune H insgesamt gewachsen. Die Wohnungsversorgungsquote ist im Zeitablauf nicht angestiegen, sondern gefallen und weist ein deutlich geringes Niveau auf. In dem untersuchten Teilraum der Kommune K ist die Bevölkerung nicht wie in der Gesamtkommune zurückgegangen, sondern angestiegen. Außerdem ist die Wohnungsversorgungsquote deutlich geringer.

Tabelle 14: Fallstudienkommunen: Nachfragestruktur

Fallstudienkommune	Steigerungsrate der Anzahl der BG 2011 - 15	Anteil der Mieterhaushalte mit Leistungsbezug an den Mieterhaushalten	Anteil selbstnutzende Eigentümer im SGB II
Kommune A	13,6%	13%	2%
Kommune B	0,4%	9%	3%
Kommune C	-12,9%	12%	1%
Kommune D	-16,9%	12%	2%
Kommune E	1,3%	21%	3%
Kommune F	-2,8%	21%	1%
Kommune G	-12,2%	19%	1%
Kommune H	1,7%	13%	4%
Kommune I	-1,5%	8%	9%
Kommune J	12,5%	23%	1%
Kommune K	-16,0%	21%	3%
Kommune L	-19,1%	21%	20%

Quelle: Anteil der Mieterhaushalte mit Leistungsbezug: Diese Größe kann nur grob geschätzt werden. Der Anteil ergibt sich, wenn man die Summe aus den SGB II-Bedarfsgemeinschaften(BG)/Miete (Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Wohn- und Kostensituation, verschiedene Kreise, November 2015. Online unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten-Nav.html>, Zugriff: 12.10.2016) und den SGB XII-Einstandsgemeinschaften(EG)/Miete (Ende 2014) durch die Zahl der Mieterhaushalte (Ende 2014) teilt. Die SGB XII-EG wurden geschätzt, indem die Zahl der Personen mit Leistungen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII durch 1,18 geteilt wurde. Die SGB XII-EG/Miete ergaben sich über die Multiplikation der SGB XII-EG mit dem Anteil der SGB II-BG/Miete an den SGB II-BG. Die Mieterhaushalte 2014 wurden geschätzt, indem die Bevölkerung Ende 2014 durch die durchschnittliche Haushaltsgröße im Zensus 2011 dividiert und dann mit dem Anteil der Mieterhaushalte aus dem Zensus 2011 multipliziert wurde. Dies Verfahren führt einerseits zu einer Unterschätzung des Anteils der Mieterhaushalte mit Leistungsbezug und andererseits zu einer Überschätzung. Zu einer Unterschätzung kommt es, weil die Bedarfsgemeinschaften, bei denen zur Unterkunftsort keine Angaben vorliegen und die Bedarfsgemeinschaften, deren Unterkunftskosten zu Tagessätzen berechnet werden, nicht berücksichtigt wurden. Die mögliche Unterschätzung beläuft sich auf maximal 0 bis 3 Prozentpunkte. Die Überschätzung resultiert daraus, dass in einem Haushalt mehrere Bedarfsgemeinschaften und Einstandsgemeinschaften leben können.

Betrachtet man, wie sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II von Dezember 2011 bis November 2015 entwickelt hat, dann fallen die Fallstudienkommunen aus den neuen Bundesländern (Kommune C, D, K und L) auf. Hier ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit -13% bis -19% relativ stark gesunken. Das Gleiche gilt in den alten Bundesländern für Kommune G (-12%). Auffällig in den alten Bundesländern sind außerdem die Kommunen A und J. In beiden Kommunen ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften relativ stark angestiegen (+13,6% und +12,5%), wobei dieser Anstieg in Kommune J mit einem Bevölkerungsrückgang verbunden war. In den anderen Fallstudienkommunen der alten Bundesländer hat sich die Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften nur relativ geringfügig verändert (-2,8% bis +1,7%).

Wie die mittlere Spalte in Tabelle 14 zeigt, fällt auch der Anteil der Mieterhaushalte, die Leistungen nach dem SGB II oder nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII beziehen, sehr unterschiedlich aus. Von diesem Anteil dürfte die Bedeutung der Transferleistungen für den Mietwohnungsmarkt abhängen. Während in Kommune I nur 8% und in Kommune B nur 9% der Mieterhaushalte die genannten Grundsicherungsleistungen erhalten, sind es in Kommune G 19%, in den Kommunen E, F, K und L 21% und in Kommune J sogar 23%. Die hohen Werte in den Kommunen G, J und L sind auch eine Folge der dort hohen Eigentumsquote (vgl. Tabelle 15). Auch hier ist zu beachten, dass es sich bei diesen Anteilen nur um grobe Schätzungen handelt (siehe die Anmerkungen zu Tabelle 14).

Tabelle 14 macht eine weitere Besonderheit deutlich: den hohen Anteil selbstnutzender Wohneigentümer unter den SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Kommune L (20%). Obwohl die Eigentumsquote (bezogen auf alle Haushalte) in Kommune G und J höher ist als Kommune L, weisen die beiden Kommunen der alten Bundesländer einen deutlich geringeren Anteil an selbstnutzenden Eigentümern unter den SGB II-Bedarfsgemeinschaften auf (2% bzw. 4%). Der hohe Anteil der Wohneigentümer unter den Bedarfsgemein-

schaften in Kommune L hat zu spezifischen Problemen geführt. Meist haben die Wohneigentümer mit Leistungsbezug alte Häuser. Aufgrund des hohen Anteils der Eigentümer im Langzeitbezug, des hohen Alters der Häuser und der restriktiven Anerkennung von Instandhaltungsmaßnahmen als Unterkunftskosten ist es dort zu einem erheblichen Sanierungsstau gekommen, der sich zu einem städtebaulichen Problem (Verfall der Dörfer) entwickelt (siehe dazu auch Kapitel 4.3.2).

Tabelle 15: Fallstudienkommunen: Angebotsstruktur

Fallstudienkommune	Anteil aller Mietwohnungen am Gesamtmarkt	Anteil Mietwohnungen mit besonderem Versorgungsauftrag			Anteil Mietwohnungen mit besonderem Versorgungsauftrag / Anteil Mieter mit Leistungsbezug		
		Sozialwohnungen 2014	Kommunale Wohnungen 2011	Genossenschaftswohnungen 2011	Sozialwohnungen	Kommunale Wohnungen	Kommunale Wohnungen und Genossenschaftswohnungen
Kommune A	69%	7%	6%	3%	0,5	0,5	0,7
Kommune B	76%	12%	10%	5%	1,3	1,1	1,7
Kommune C	86%	4%	0%	22%	0,3	0,0	1,8
Kommune D	69%	2%	36%	31%	0,2	3,0	5,6
Kommune E	61%	10%	7%	11%	0,5	0,3	0,9
Kommune F	49%	k.A.	13%	7%	-	0,6	1,0
Kommune G	33%	4%	7%	4%	0,2	0,4	0,6
Kommune H	44%	k.A.	3%	3%	-	0,2	0,5
Kommune I	49%	k.A.	3%	5%	-	0,4	1,0
Kommune J	33%	0%	3%	0%	-	0,1	0,1
Kommune K	53%	7%	35%	17%	0,3	1,7	2,5
Kommune L	39%	0%	30%	21%	-	1,4	2,4

Quelle: Anteil Mietwohnungen: Zensus: Mietwohnungen / (Mietwohnungen + selbstgenutztes Eigentum)
Anteil Sozialwohnungen: Die Angaben zu den Sozialwohnungen stammen im Regelfall aus den Interviews, in einem Fall von der Förderbank des Landes.
Anteil kommunale Wohnungen und Genossenschaftswohnungen an den Mietwohnungen: Zensus.

Tabelle 15 zeigt die Angebotsstruktur des Mietwohnungsbestandes. Dazu wurde der Anteil der a) der Sozialwohnungen, b) der kommunalen Wohnungen und c) der Genossenschaftswohnungen an den Mietwohnungen insgesamt berechnet. Zusätzlich wird nochmals der Anteil der Mieterhaushalte mit Leistungsbezug gezeigt. Hinsichtlich der Angebotsstruktur, d.h. des Anteile der Sozialwohnungen, der Wohnungen im Eigentum der Kommunen oder kommunalen Wohnungsunternehmen und der Genossenschaftswohnungen an den Mietwohnungen, fallen wieder die Fallstudienkommunen aus den neuen Bundesländern auf. Der Anteil der Wohnungen der Kommunen oder kommunalen Wohnungsunternehmen liegt in Kommune K (35%), in Kommune D (36%) und in Kommune L (30%) deutlich höher als in den Fallstudienkommunen der alten Bundesländer (3% bis 13%). Obwohl auch Kommune C in den neuen Bundesländern liegt, gibt es dort keinen kommunalen Wohnungsbestand. Dieser wurde verkauft und befindet sich heute im Eigentum eines überregionalen privaten Wohnungsunternehmens. Allerdings ist ein Teil dieser Wohnungen belegungsgebunden. Insgesamt beläuft sich der Anteil belegungsgebundener Wohnungen in Kommune C aber nur auf ca. 4% des Mietwohnungsbestandes. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass in Kommune C unter dem Eindruck der sich anspannenden Wohnungsmarktlage die Gründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens vorbereitet wird. In Kommune C haben aber die Genossenschaftswohnungen einen hohen Stellenwert (22%). Das Gleiche gilt auch für die anderen Fallstudienkommunen in den neuen Bundesländern (17% bis 31%). In den Fallstudienkommunen der alten Bundesländer sind die Anteile der Genossenschaftswohnungen deutlich geringer (0% bis 11%). Zu den Sozialwohnungsbeständen liegen nur lückenhaft Ergebnisse vor. Hier fällt Kommune B mit einem Anteil von 12% auf. Auch die Kom-

mune E hat mit 10% einen vergleichsweise hohen Anteil an Sozialwohnungen. Der Unterschied zwischen den Kommunen B und E besteht darin, dass auf eine Sozialwohnung in Kommune E viel mehr Transferempfänger kommen als in Kommune B. Hinsichtlich der Sozialwohnungen ist außerdem zu bedenken, dass der Kreis der Sozialwohnungsberechtigung weit über den Kreis der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften hinausgeht und Sozialwohnungen somit nicht nur diesen zur Verfügung stehen. Weiterhin ist zu beachten, dass die Anteile der Sozialwohnungen nicht mit den Anteilen der kommunalen Wohnungen und der Genossenschaftswohnungen addiert werden können, da sich viele Sozialwohnungen im Eigentum dieser Anbieter befinden.

Tabelle 16: Fallstudienkommunen (Teilräume): relative Differenz zwischen Angebotsmieten* (AM, 30. Perzentil) und ortsübliche Vergleichsmieten (VM) jeweils nettokalt**

Fallstudienkommune	Differenz in Abhängigkeit der Flächenrichtwerte				
	1-PHH	2-PHH	3-PHH	4-PHH	5-PHH
Kommune A	18%	24%	26%	25%	28%
Kommune B	45%	51%	57%	62%	65%
Kommune C	32%	34%	17%	24%	39%
Kommune D	16%	11%	28%	33%	33%
Kommune E	36%	30%	9%	5%	6%
Kommune F					
Kommune G					
Kommune H	15%	15%	17%	18%	16%
Kommune I	13%	19%	18%	11%	12%
Kommune J	19%	11%	12%	11%	13%
Kommune K	37%	36%	27%	29%	35%
Kommune L					

Quelle: Vergleichsmieten: eigene Ermittlung anhand der Mietspiegel

Angebotsmieten: Berechnungen des BBSR anhand der Angebotsmieten von immodaten.net.

*Die Angebotsmieten beziehen sich auf den gesamten Vergleichsraum. Da dieser größer als die Referenzlage ist, kann er auch bessere Wohnungen einschließen. Als Wohnfläche wurde ein Korridor um die Normfläche gewählt. Dargestellt werden die Werte, die 30% der Angebotsmieten nicht übersteigen.

**Die ortsüblichen Vergleichsmieten konnten nur für diejenigen Fallstudienkommunen, die einen Mietspiegel haben, ermittelt werden. Ausgegangen wurde von Wohnungen mit einfachen Standard (in einem Fall: wenig saniert) in bestimmten Referenzlagen (Straßen) in ausgewählten Gemeinden des ausgewählten Teilraums. Die Wohnungsgröße entsprach den Normflächen, die der Angemessenheitsgrenze zugrunde liegen. Bei den Referenzlagen handelt es sich um einfache, teilweise mittlere Lagen. Eine ausführliche Beschreibung des Verfahrens ist in Kapitel 8 zu finden.

Tabelle 16 zeigt die relative Differenz zwischen den Angebotsmieten und den ortsüblichen Vergleichsmieten, jeweils nettokalt. Die ortsüblichen Vergleichsmieten konnten nur für die Kommunen mit Mietspiegel ermittelt werden, nicht dagegen für die anderen Kommunen. Bei der Ermittlung wurde vom ausgewählten Teilraum ausgegangen und dort zunächst eine Gemeinde und anschließend eine Referenzlage (eine Straße) bestimmt, für die dann die ortsübliche Vergleichsmiete ermittelt wurde. Dabei wurden ein einfacher Standard und die Normflächen, die den Angemessenheitsgrenzen zugrunde liegt, angesetzt (das Verfahren ist in Kapitel 8 näher beschrieben). Die Angebotsmieten konnten für alle Fallstudienkommunen ermittelt werden. Sie beziehen sich auf den gesamten Teilraum und können somit auch Wohnungen einschließen, die einen besseren Standard aufweisen als die Wohnungen, die der ortsüblichen Vergleichsmiete zugrunde liegen. Um die Angebotsmieten für das untere Marktsegment zu erhalten, wurden die Werte ermittelt, die 30% der billigsten Wohnungen nicht überstiegen. Dabei wurde nach Wohnungsgrößenklassen differenziert. Datenquellen und Aufbereitung sind in Kapitel 8 näher beschrieben. Zu beachten ist, dass Unterschiede zwischen dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten und der Angebotsmieten sich aus daraus ergeben können, dass die Daten, anhand derer die ortsüblichen Vergleichsmieten ermittelt wurden, älter sind als die Angebotsmieten.

Die Angebotsmieten liegen durchweg über den Vergleichsmieten. Vergleicht man die Abweichungen zwischen den Haushaltsgrößen, lassen sich Rückschlüsse hinsichtlich der Knappheitsstrukturen in den Teileräumen ziehen. In den städtischen Kommunen B und D und eingeschränkt auch in A nimmt die Abweichung zwischen Angebotsmieten und ortsüblichen Vergleichsmieten mit der Haushaltsgröße zu. In Kommune E und J ist das Gegenteil der Fall. In Kommune K und C ist die Differenz bei den mittleren Wohnungen kleiner als bei den kleinen und großen Wohnungen. In Kommune H und I lassen sich keine Muster erkennen.

4.3.2 Einschätzung der Wohnungsmarktlage durch Leistungsträger und Wohnungsmarktakeure

Kommune A

Der Wohnungsmarkt in Kommune A wird vom Jobcenter und Sozialamt als angespannt bezeichnet. Besonders groß sei die Anspannung bei den Kleinwohnungen. Das gelte insbesondere für die Bezieher von SGB II- und SGB XII-Leistungen, von denen viele in Ein- und Zweipersonenhaushalten leben würden. Problematisch sei die Situation bei den Kleinwohnungen vor allem deshalb, weil in Kommune A viele Studenten wohnen, die auf das gleiche Wohnungsmarktsegment wie die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften drängten. Familien im SGB II-Bezug seien nach Einschätzung des Jobcenters nicht in zu kleinen Wohnungen untergebracht.

Kommune B

Das Sozialamt und das Jobcenter in Kommune B schätzen die Wohnungsmarktlage zwischen „höchst angespannt“ und „Wohnungsnot“ ein, wobei größere Wohnungen schwerer zu finden seien als kleine. Dem kommunalen Wohnungsamt zufolge seien derzeit ca. 2% aller Haushalte als wohnungssuchend registriert. Hinzu komme ein Rückstau von einem weiteren Prozent, der noch nicht bearbeitet sei. Von den bereits registrierten wohnungssuchenden Haushalten befänden sich zwei Drittel in der höchsten Dringlichkeitsstufe. Jährlich könnten aber nur an ca. ein Viertel gebundene Wohnungen vergeben werden. Weil die Dringlichkeitskriterien auch andere Merkmale als das Einkommen berücksichtigten, ginge von den neu vergebenen Wohnungen nur ungefähr die Hälfte an Grundsicherungsempfänger. Am schlimmsten sei die Lage für Familien mit Kindern. Weil es in den familiengerechten Sozialwohnungsbeständen keine Fluktuation gebe, seien Neubelegungen hier nur noch in Neubauten möglich. Nach Angaben des Jobcenters und des Sozialamtes waren von den Bedarfsgemeinschaften 8% wohnungslos, und von den Personen mit SGB XII-Leistungen 1,7%. Die Flüchtlinge würden die Zahl der wohnungssuchenden Haushalte weiter erhöhen. Die Einschätzung einer extrem angespannten Wohnungsmarktlage wird auch von den anderen befragten Wohnungsmarktakeuren (dem kommunalen Wohnungsunternehmen und der AWO) geteilt. Auch die ausgewerteten Statistiken bestätigen diesen Eindruck. Die Akteure äußern sich übereinstimmend, dass das wohnungsbezogene Existenzminimum allein über die Grundsicherung nicht erreicht werden könne.

Kommune C

In Kommune C geht der städtische Wohnungsmarktbericht 2014 von einem mäßigen Überangebot bei ständig zurückgehenden Leerständen aus. Der Wohnungsvermittlungsstelle zufolge lasse sich der Bedarf im unteren Preissegment derzeit immer noch decken, wobei dies bei kleinen Wohnungen immer schwerer werde. Durch die Flüchtlinge werde sich der Bedarf an kleinen Wohnungen erhöhen, so dass die bereits erkennbaren Engpässe sich weiter verschärfen würden. Nach Auskunft eines privaten Wohnungsunternehmens seien 1- und 2-Raumwohnungen sehr gefragt, während es bei den 3-Raumwohnungen ein Überangebot gebe. Im belegungsgebundenen Bestand des Unternehmens sei der Leerstand höher als im frei vermietbaren Bestand. Das liege daran, dass sich vom Sozialamt vorgeschlagene Mieter nicht meldeten. Insgesamt wird der Wohnungsmarkt als nicht angespannt bezeichnet. Auch nach Auskunft der befragten Wohnungsgenossenschaft sei der Wohnungsmarkt ausgeglichen. Bei kleinen Wohnungen und bei sanierten Altbauten gehe es in Richtung einer Anspannung. Der Mieterverein schätzt den Wohnungsmarkt dagegen als angespannt ein. Versorgungsprobleme gebe es bei 2-Raumwohnungen für Alleinstehende, bei altengerechten mit Aufzug ausgestatteten Wohnungen und bei familiengerechten Wohnungen.

Kommune D

Dem städtischen Wohnungsunternehmen zufolge wurden in Kommune D bisher mehrere tausend Wohnungen abgerissen. Wegen der immer noch vorhandenen Leerstände seien weitere Wohnungen zum Abriss vorgesehen. Einen deutlichen Überhang gebe es bei den 3- bis 4-Raumwohnungen. Bei den kleinen 1- bis 2-Raumwohnungen und bei großen Wohnungen sei die Lage dagegen angespannt. Die Unterbringung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften ist nach Auskunft des Sozialamtes und Jobcenters kein Problem. Allerdings entspreche der Standort der Wohnungen vielfach nicht den Wünschen der leistungsbeziehenden Personen. Angemessene Wohnungen befänden sich überwiegend in Plattenbauten. Die seien zwar über das ganze Stadtgebiet verstreut, lägen zum überwiegenden Teil aber in zwei Gebieten. Ein Großteil der Wohnungen gehöre der Wohnungsbaugenossenschaft und dem städtischen Wohnungsunternehmen. Bei der Wohnungsbaugenossenschaft wohnten aber nur noch wenige Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, weil die Mieten dort zu hoch seien und außerdem noch Genossenschaftsanteile aufzubringen seien. Da einer der beiden Standorte komplett aufgegeben werden soll, steht ein Teil der angemessenen Wohnungen nicht mehr zur Verfügung. Es gebe ein im Privateigentum befindliches Hochhaus, in dem die dort vorwiegend vorzufindenden Einraumwohnungen fast ausschließlich an alleinstehende SGB II-Bezieher vermietet seien. Dadurch hat sich nach Auskunft der Wohnungsmarktakteure eine problematische Sozialstruktur ergeben. Für die vorübergehende Unterbringung sei das Jobcenter auf diesen Anbieter aber angewiesen.

Kommune E

Vertreter der Kommune E beschreiben die Lage als deutlich angespannt. Während die Nachfrage im preisgünstigen Bestand steige, gehe das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zurück, weil viele Sozialwohnungen ihre Bindung verlören. Nach Auskunft der Kommune E gebe es Probleme vor allem bei den kleinen und den großen Wohnungen, während die Situation bei den mittelgroßen Wohnungen entspannter sei. Die Entwicklung der Neuvertrags- und Bestandsmieten laufe auseinander. Ähnliches gelte für den untersuchten Teilraum der Kommune E. Nach Einschätzung des Jobcenters sei die Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum im Zeitablauf deutlich zurückgegangen. Ähnlich ist die Einschätzung auch bei den weiteren interviewten Akteuren. Die Zuwanderung habe die Nachfrage im städtischen Zentrum der Kommune E stark erhöht. In den Gemeinden guter Anbindung an den Schienenpersonennahverkehr, zu denen auch der untersuchte Teilraum der Kommune E gehört, sei der Wohnungsmarkt angespannt. Die Zuwanderung habe vor allem den Bedarf an kleinen und preisgünstigen Wohnungen erhöht.

Kommune F

In den abseits der Autobahn liegenden Gemeinden der Kommune F sei die Wohnungsmarktlage deutlich entspannter als in der Kreisstadt und in den infrastrukturell günstiger gelegenen Gemeinden. Trotzdem ließen sich auch in der Kreisstadt, wo ungefähr die Hälfte der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften wohne, noch angemessene Wohnungen finden. Für kleine Haushalte sei die Wohnungssuche problemlos, für Großfamilien werde es allerdings schwieriger. Aufgrund der Flüchtlinge werde eine Verknappung im unteren Preissegment des Wohnungsmarkts erwartet.

Kommune G

Das kommunale Jobcenter und das Sozialamt schätzen die Wohnungsmarktlage als entspannt ein. Es gebe viele freie Wohnungen. Inzwischen sei ein Teil an Flüchtlinge vermietet worden. In den Beständen der privaten Vermieter sei die Qualität sehr schlecht, teilweise würden sogar unzumutbare Wohnungen vermietet. Nach Auskunft der Baugenossenschaft habe die entspannte Lage dazu geführt, dass Modernisierungen grundsätzlich nicht mehr wirtschaftlich seien. Auch die Gemeinnützige Baugesellschaft, die nur in einer Gemeinde des Landkreises Wohnungen besitzt, habe Mühe, die Bestände instand zu halten und an die aktuellen Erfordernisse anzupassen. Die Nachfrage nach kleinen Wohnungen nehme aber zu. Durch die Flüchtlinge habe sich die Lage geändert. Die Caritas bezeichnet die Marktlage dagegen als sehr angespannt. Es sei schwierig, für die eigene Klientel Wohnungen zu finden. Das gelte vor allem für Alleinerziehende und Alleinstehende. Sie habe allerdings auch Klienten, die sie Privatvermietern nicht zumuten kön-

ne. Knapp seien auch behinderten- und altengerechte Wohnungen, die sich zudem meist in Neubauten befänden und deshalb auch zu teuer seien.

Kommune H

Für alleinstehende Bedarfsgemeinschaften sei das Wohnungsangebot (30 m² bis 40 m²) im städtischen Bereich relativ groß. Für größere Bedarfsgemeinschaften (Familien) sei es dagegen schwer, eine angemessene Wohnung zu finden. Ursächlich dafür sei der starke Anstieg der Mieten für Wohnungen mittlerer Größe (75 m² bis 90 m²) in den letzten beiden Jahren. Bei noch größeren Wohnungen sei die Situation dagegen besser. Für Familien mit Leistungsbezug sei die Wohnungssuche aber auch wegen der Vorbehalte gegen SGB-II-Empfänger schwierig. In den dichtbesiedelten Städten sei die Möglichkeit, eine angemessene Wohnung zu finden, besser als in den eher dünn besiedelten Gemeinden. Dort gebe es wegen der hohen Eigentumsquote nur wenige Mietwohnungen, so dass hier eventuell der Ort gewechselt werden müsse, um eine Wohnung zu finden. Es gebe einige Pensionen, die sich auf die vorübergehende Unterbringung von Einzelpersonen-Bedarfsgemeinschaften spezialisiert hätten. Wegen des mangelnden Komforts und der hohen Mieten seien diese Unterkünfte nur an Leistungsempfänger oder Menschen in prekären Situationen zu vermieten. Aufgrund der Flüchtlingszuwanderung werde mit einem erheblichen Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, vor allem der Alleinstehenden, gerechnet.

Kommune I

In Kommune I ist der Wohnungsmarkt nach Auskunft des Jobcenters und Sozialamtes sehr angespannt. Problematisch sei die Situation vor allem bei den kleinen Wohnungen. Durch die Flüchtlinge sei die Versorgungslage noch einmal schwieriger geworden. Bei den Privatvermietern hätten Grundsicherungsempfänger nur geringe Chancen. Hier träten sie in Konkurrenz zu den vielen gut bezahlten Beschäftigten der Hochtechnologiefirmen. Auch nach Aussage der Wohnungsunternehmen sei der Wohnungsmarkt in der Kreisstadt über alle Wohnungsgrößen, Qualitäten und Lagen angespannt. Die Diakonie beklagt den Mangel an preiswerten familiengerechten Wohnungen, was dazu führe, dass Familien mit Grundsicherungsbezug oft in sehr kleinen Wohnungen leben würden. Die Engpässe hätten zu einer langen Warteliste bei dem städtischen Wohnungsunternehmen der Kreisstadt geführt. Die angespannte Lage sei eine Folge der starken Zuwanderung, nicht nur durch Arbeitnehmer, sondern auch durch Rentner, die ihren Lebensabend in Kommune I verbringen möchten. In Orten, die sich nicht in landschaftlich hochgradig attraktiver Lage befinden, sei die Situation etwas besser, bleibe aber angespannt. Diese Orte seien mit öffentlichen Verkehrsmitteln allerdings nur schwer erreichbar, was die Integration in den Arbeitsmarkt erschwere. Zusätzlich verschärft werde die Situation durch die starke Flüchtlingszuwanderung. Diese habe im November 2014 zu einem Gemeinderatsbeschluss geführt, demzufolge in der Kreisstadt alle freiwerdenden Wohnungen des städtischen Wohnungsunternehmens gemeldet werden müssen, weil dort Flüchtlinge untergebracht werden sollen. Knapp die Hälfte der seitdem vergebenen Wohnungen sei diesem Zweck zugeführt worden.

Kommune J

Die Wohnungsmarktlage in Kommune J wird als entspannt beschrieben. Probleme gebe es bei der Unterbringung alleinstehender Personen in den ländlichen Gemeinden und bei der Unterbringung sehr großer Haushalte (ab sechs Personen) in der Kreisstadt. Zu den unterzubringenden Alleinstehenden gehörten auf der einen Seite Kinder, die die elterliche Wohnung verlassen haben, vor allem aber Flüchtlinge, die den Gemeinden zugewiesen werden. Auch die Zahl sehr großer Haushalte sei durch die Flüchtlinge stark angestiegen. Bei diesen Haushalten handle es sich oft um Familienverbände mit bis zu 10 Personen. Diese Haushalte könnten problemlos in den ländlichen Gemeinden untergebracht werden. Wegen des Leerstands (vor allem im ländlichen Südkreis) ließen sich problemlos ganze Häuser innerhalb der Angemessenheitsgrenzen anmieten.

Kommune K

Über den gesamten Landkreis gesehen sei die Lage bei den größeren Wohnungen (ab 90 m²) angespannt. Allerdings fänden auch die großen Bedarfsgemeinschaften i.d.R. eine Wohnung, wobei die Mieten aber oft

über den Angemessenheitsgrenzen lägen. Eine Flächen- und Qualitätsversorgung deutlich unter der Norm könne ausgeschlossen werden. Die Wohnungsversorgung der Bedarfsgemeinschaften im untersuchten suburbanen Teilraum der Kommune K weiche nicht wesentlich vom übrigen Landkreis ab. Die Bevölkerungsentwicklung, die Mieten, die Immobilienpreise und die Einkommen lägen dort aber über dem Durchschnitt, während die Zahl der Leistungsempfänger unterdurchschnittlich sei. Das gälte insbesondere für zwei Gemeinden, wo es viele Eigenheime und kaum Plattenbauten gebe. In einer anderen suburbanen Gemeinde fände man dagegen mehr Plattenbauten. Auch die Fluktuationsrate sei im untersuchten Teilraum der Kommune K deutlich höher als im restlichen Landkreis. Ursächlich dafür seien Austauschbeziehungen mit der nahegelegenen Großstadt sowie die Veränderungen der Bedarfsgemeinschaften durch Paarbildungen und Trennungen. Es habe private Vermieter gegeben, die gezielt an Grundsicherungsempfänger vermietet hätten, und zwar mit Abtretung der Miete an den Vermieter. Sehr oft habe es sich dabei um Substandardwohnungen gehandelt. Hier habe von Seiten des Jobcenters eingegriffen werden müssen, um eine Abschiebung von Grundsicherungsempfängern in solche Wohnungen zu verhindern.

Kommune L

Ähnlich wie in Kommune D habe es nach Auskunft der interviewten Akteure auch in Kommune L einen Rückbau von Wohnungen gegeben, die sich im Eigentum der großen Wohnungsbaugesellschaften befanden. Gegenwärtig hätten die drei großen Wohnungsgesellschaften des Landkreises einen Leerstand von weniger als 5%. Die Wohnungsversorgung der Grundsicherungsempfänger unterscheide sich grundsätzlich nicht von der Versorgung anderer Haushalte. Bis Ende 2015 habe es bei der Wohnungsversorgung keine Probleme gegeben. Die Zuwanderung von Flüchtlingen habe aber zu Knappheiten bei allen Wohnungsgrößen geführt. Im April 2016 hätten im Landkreis 800 Flüchtlinge gelebt, von denen 130 eine Anerkennung hatten. Die anerkannten Flüchtlinge lebten weiterhin in einem Heim, weil sie keine Wohnung fänden. Wie bereits gezeigt, zeichnet sich Kommune L durch einen hohen Anteil von Leistungsempfängern aus, die im selbstgenutzten Wohneigentum wohnen. Dabei handele es sich meist um alte Häuser in den Dörfern des Landkreises. Weil viele Eigentümer dauerhaft Leistungen beziehen würden und die Anerkennung von Instandhaltungsmaßnahmen als Unterkunftskosten restriktiv gehandhabt würde, habe sich ein Instandhaltungsstau gebildet, der sich zu einem städtebaulichen Problem entwickle. Ein Verkauf der Häuser werde als problematisch angesehen. In den Dörfern gebe es keine Mietwohnungen, so dass die Betroffenen in die Kreisstadt umziehen müssten. Wegen des beschränkten Angebots an Mietwohnungen sei das aber kaum möglich.

4.4 Festlegung der Angemessenheitsgrenzen

4.4.1 Vergleichsräume und Teilräume mit eigenen Angemessenheitsgrenzen

Die Angemessenheitsgrenzen wurden bis auf drei Ausnahmen für infrastrukturell definierte Vergleichsräume festgelegt. In den Fallstudienkommune G, J und K wurden sie dagegen für die entlang des Preisniveaus abgegrenzten Wohnungsmarkttypen ermittelt (vgl. zu den Unterschieden im Detail Kapitel 6). Nachfolgend wird erläutert, wie viele Vergleichsräume und Wohnungsmarkttypen in den einzelnen Fallstudienkommunen festgelegt wurden, warum zusätzlich Wohnungsmarkttypen eingeführt wurden und warum das nicht überall erfolgte.

Wohnungsmarkttypen gibt es in den Fallstudienkommunen G, J und K. In Kommune G und K erfolgte die Festlegung durch ein Beratungsunternehmen und in Kommune J durch die Kreisverwaltung. Dem Beratungsunternehmen zufolge entsprechen die Wohnungsmarkttypen nicht den homogenen Lebens- und Wohnbereichen, durch die Vergleichsräume gekennzeichnet sind. Sie zeigen vielmehr Teilräume, in denen Gemeinden zusammengefasst sind, die u.a. hinsichtlich der Angebotsstruktur und des Mietniveaus möglichst identisch sind, sich aber gleichzeitig möglichst stark von Gemeinden anderer Wohnungsmarkttypen unterscheiden. Da die Gemeinden eines Wohnungsmarkttyps nicht zwingend nebeneinander liegen müssen, können dem Lebensbereich einer Bedarfsgemeinschaft auch benachbarte Gemeinden angehören, die

einem teureren oder billigeren Wohnungsmarkttyp zugeordnet sind. Festgelegt wurden die zwei (Kommune G) bzw. sieben (Kommune K) Wohnungsmarkttypen anhand einer Clusteranalyse, in die mehrere wohnungsmarktrelevante Merkmale eingingen. In Kommune J wurden die drei Wohnungsmarkttypen ausschließlich über die Mietpreise gebildet. Dort gibt es einen von der Kreisverwaltung erstellten landkreisweiten qualifizierten Mietspiegel, in dem die Mieten auch räumlich differenziert sind. Anhand dieser Differenzierung wurden die Wohnungsmarkttypen gebildet. Die drei Landkreise bilden aber als Ganzes einen einheitlichen Vergleichsraum in denen Umzüge zumutbar sind und die Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II sind.

In den anderen Kommunen gibt es eine Kongruenz zwischen Vergleichsraum und dem Bereich einer Angemessenheitsgrenze. Darunter bilden die vier kreisfreien Städte (Kommunen A bis D) unter den Fallstudienkommunen jeweils einen Vergleichsraum. Auch Kommune L bildet als kleiner und preislich homogener Landkreis einen einheitlichen Vergleichsraum mit einheitlicher Angemessenheitsgrenze.

In den verbleibenden vier Landkreisen wurden mehrere Vergleichsräume festgelegt, für die jeweils eigene Angemessenheitsgrenzen gelten. In einem dieser Landkreise wurden die Vergleichsräume anhand der Gemeindegrenzen gebildet, in den drei anderen umfassen die Vergleichsräume mehrere Gemeinden; hier resultieren dann drei (Kommune F), sechs (Kommune H) bzw. sieben (Kommune I) Vergleichsräume. In Kommune F wurden die Vergleichsräume durch die Kreisverwaltung anhand von Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen gebildet. In Kommune H hat ein Forschungsinstitut die Vergleichsräume anhand der Zentralörtlichkeit, der Verkehrsverbindungen und des Mietniveaus festgelegt. In Kommune I wurden sie auf Grundlage der Regionalpläne von der Kreisverwaltung gebildet.

Alle drei Landkreise mit Wohnungsmarkttypen bilden somit kreisweite Vergleichsräume. Kommune K hat eigenen Angaben zufolge vor dem Sozialgericht Schwierigkeiten, die Trennung zwischen Vergleichsraum und Wohnungsmarkttyp als schlüssig anerkannt zu bekommen. Die Differenzierung des einheitlichen Vergleichsraums in Wohnungsmarkttypen wird seitens der Kommune K für erforderlich gehalten, weil ansonsten die Angemessenheitsgrenzen in den günstigen Gebieten zu hoch und in den teuren Gebieten zu niedrig wären, mit der Folge, dass man in den teuren Gebieten keinen angemessenen Wohnraum finden und in den günstigen Gebieten Preissteigerungen induzieren würde. Dieses Problem sei zwar durch eine Differenzierung in mehrere Vergleichsräume lösbar. Allerdings hätten die Leistungsberechtigten dann die Möglichkeit, die Angemessenheitsgrenzen durch den Umzug in einen teureren Vergleichsraum voll auszu-schöpfen, was durch die Regelung, die Kosten bei einem nicht erforderlichen Umzug im Vergleichsraum auf den bisherigen Bedarf zu begrenzen, ja gerade verhindert werden solle. Außerdem erlaube es die geltende Regelung einer Bedarfsgemeinschaft mit Kostensenkungsaufforderung auch, in einen teureren Wohnungsmarkttyp des Vergleichsraums zu ziehen. Insgesamt gesehen verhindere der Ansatz Segregationsprozesse.

Die von Kommune K vorgebrachten Argumente, dass einheitliche Angemessenheitsgrenzen für Gebiete mit Mietpreisunterschieden zur Segregation führen können, könnte grundsätzlich auch für die kreisfreien Fallstudienkommunen zutreffen, von denen hier aber alle einheitliche Angemessenheitsgrenzen haben. Gleichwohl haben sich die drei größeren kreisfreien Städte unter den Fallstudienkommunen mit der Problematik beschäftigt. Kommune A ist zur Vermeidung von Segregationsprozessen so vorgegangen, dass sie bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen, die anhand der Werte aus dem qualifizierten Mietspiegel erfolgte, Zuschläge für teurere Lagen berücksichtigt hat. Zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze wurden die für die normale Lage im „übrigen Stadtgebiet“ ermittelten Werte um die Zuschläge für den erweiterten Innenstadtbereich angehoben, wobei diese Werte für das gesamte Stadtgebiet und somit auch für das eigentlich preisgünstigere übrige Stadtgebiet gelten. In Kommune B wurden die Angemessenheitsgrenzen nicht anhand der Werte des Mietspiegels ermittelt, sondern anhand der Daten, die für den Mietspiegel erhoben wurden. Grob gesehen wurden die Angemessenheitsgrenzen über das 20. Perzentil derjenigen Wohnungen, die neu vermietet wurden, festgelegt. Das ist die Miete, die 20% der neu vermieteten

Wohnungen nicht übersteigen. In einem vorgelagerten Schritt wurde das 20. Perzentil nicht nur für die neu vermieteten, sondern für alle in die Mietspiegelerstellung einbezogenen Wohnungen bestimmt, zu denen auch diejenigen Wohnungen gehören, deren Mieten im Rahmen bestehender Verträge erhöht wurde³¹. Für diese Wohnungen wurde die Verteilung im Stadtgebiet untersucht, wobei in den einzelnen Stadtgebieten keine Ballung angemessener Wohnungen festgestellt wurde. In Kommune C wurden die Angemessenheitsgrenzen ebenfalls über die Daten des qualifizierten Mietspiegels ermittelt. Und auch hier wurde die Verteilung der angemessenen neu vermieteten Wohnungen über das Stadtgebiet untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass mittelgroße angemessene Wohnungen in fast allen Stadtteilen anzumieten sind, während sich kleine angemessene Wohnungen in den Gebieten mit Plattenbauten aus den 80er Jahren und große angemessene Wohnungen in den Gründerzeitquartieren häufen. Gleichzeitig zeigte sich, dass eine Anhebung der Angemessenheitsgrenzen die räumliche Verteilung nur geringfügig verbessern würde. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass in den Städten ein Problem der Segregation durch einheitliche Angemessenheitsgrenzen aufgrund der Verteilung der angemessenen Wohnungen im Stadtgebiet entweder nicht gesehen oder als über die Angemessenheitsgrenzen nicht beeinflussbar eingestuft wird.

4.4.2 Daten und Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten

In Tabelle 10 wurden die Fallstudienkommunen bereits danach differenziert, anhand welcher Daten sie die Angemessenheitsgrenzen festgelegt haben. Dort wurde zwischen qualifizierten Mietspiegeln, grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln und sonstigen Daten unterschieden. In sechs Fallstudienkommunen wurde auf den Mietspiegel zurückgegriffen, in vier Fallstudienkommunen wurden grundsicherungsrelevante Mietspiegel erstellt und in zwei Fallstudienkommunen wurde auf sonstige Daten zurückgegriffen. Nachfolgend wird gezeigt, wie sich die verwendeten Daten und Verfahren innerhalb dieser drei Gruppen unterscheiden. Da die herangezogenen Daten von den gewählten Verfahren abhängen, werden beide gemeinsam betrachtet.

4.4.2.1 Fallstudienkommunen mit qualifizierten Mietspiegeln

Die Angemessenheitsgrenzen, die auf qualifizierte Mietspiegel zurückgehen, kann man danach unterscheiden, ob auf die Ergebnisse oder auf die Daten, die für die Mietspiegelerstellung erhoben wurden, zurückgegriffen wurde. Wie Tabelle 17 zeigt, haben zwei Fallstudienkommunen auf die Ergebnisse zurückgegriffen, während in den anderen Fallstudienkommunen die Datensätze herangezogen wurden. In Kommune A wurde die Angemessenheitsgrenzen anhand der Tabellenwerte und in Kommune J anhand der Regressionsgleichung, die den Tabellenwerten zugrunde liegt, festgelegt. Die Kommunen, in denen die Datensätze herangezogen wurden, können danach unterschieden werden, ob von den mietspiegelrelevanten Wohnungen alle berücksichtigt wurden oder nur diejenigen, die neu vermietet wurden. Mietspiegelrelevant sind alle nicht preisgebundenen Wohnungen, die in den letzten vier Jahren vor der Erhebung neu vermietet oder deren Mieten in diesem Zeitraum erhöht wurden. Die Neuvertragsmieten sind höher als die erhöhten Bestandsmieten. Während in den Kommunen E und I alle mietspiegelrelevanten Wohnungen eingingen, waren es in den Kommune B und C nur die neu vermieteten Wohnungen. Der Rückgriff auf die Neuvertragsmieten führt zu höheren Angemessenheitsgrenzen, wenn das weitere Verfahren identisch ist.

In den Kommunen A und J wurde der angemessene Standard anhand des Wohnungsstandards über normativ gewählte Wohnwertmerkmale festgelegt. In den Kommunen B, C, E und I wurde er dagegen über die Miethöhe bestimmt. In diesem Fall ist es erforderlich, die Miethöhe festzulegen, die den einfachen Standard abgrenzen soll. In der Kommune E wurde das 33. Perzentil gewählt, in Kommune B das 20. Perzentil und in Kommune I die Durchschnittsmiete.

³¹ Die Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen werden in Abschnitt 4.4.2 ausführlich beschrieben.

Tabelle 17: Fallstudienkommunen mit qualifizierten Mietspiegeln

Fallstudien-kommune	Basis	Einbezogene Woh-nungen	Ansatz	Standardkriterium	Gegenstand der Festle-gung
Kommune A	Werte		Wohnungsstandard	Wohnwertmerkmale	NKM pro m ²
Kommune B	Daten	neuvermie-tet	Häufigkeitsorientiert	Mieten/20. Perzentil	BKM pro Wohnung
Kommune C	Daten	neuvermie-tet	Häufigkeitsorientiert / Verfügbarkeit	Verfügbarkeit	BKM pro Wohnung
Kommune E	Daten	alle	Häufigkeitsorientiert	Mieten/33. Perzentil / Sozialwohnungen	NKM und BK pro m ²
Kommune I	Daten	alle	Häufigkeitsorientiert / Verfügbarkeit	Mieten/Durchschnitt	NKM pro Wohnung
Kommune J	Gleichung		Wohnungsstandard	Wohnwertmerkmale	NKM pro m ²

Quelle: Eigene Darstellung. NKM: Nettokaltmiete; BK: Betriebskosten; BKM: Bruttokaltmiete.

Daraus, dass in Kommune B ein geringeres Perzentil als in Kommune E gewählt wurde, lässt sich nicht schließen, dass in Kommune B engere Grenzen gezogen wurden. Zu bedenken ist, dass sich das Perzentil in Kommune B auf die höheren Neuvertragsmieten bezieht, während in Kommune E alle mietspiegelrelevanten Wohnungen einbezogen wurden. Außerdem wurde in Kommune B die statistische Unsicherheit berücksichtigt, indem für das 20. Perzentil auch das Konfidenzintervall berechnet wurde und von diesem die Obergrenze herangezogen wurde. Diese vermeintlich kleine Stellschraube führt zu einer deutlichen Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen. Außerdem unterscheiden sich der Anteil der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und die Eigentumsquote in beiden Kommunen.

In den Kommunen E und I wurden neben dem angemessenen Standard auch andere Kriterien bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen berücksichtigt. Dies führte in beiden Kommunen zu einem zweistufigen Verfahren. Dabei wurden die Grenzen zunächst anhand des Perzentils bestimmt und anschließend anhand eines zusätzlichen Kriteriums modifiziert. In Kommune E wurde zusätzlich die Zugänglichkeit zu Sozialwohnungen und in Kommune I die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen berücksichtigt. Die Berücksichtigung des Sozialwohnungszugangs und der Verfügbarkeit machte es erforderlich, neben dem Mietspiegel weitere Daten heranzuziehen.

Das Gleiche gilt für Kommune C. Dort wurden die Angemessenheitsgrenzen anhand der Verfügbarkeit festgelegt. Von daher mussten auch hier neben dem Mietspiegel andere Datenquellen herangezogen werden.

Tabelle 17 nicht zu entnehmen ist, dass in allen Fallstudienkommen, die die Angemessenheitsgrenzen anhand eines Mietspiegels festgelegt haben, die Wohnungen des untersten Standards unberücksichtigt blieben.

Auch die anhand der Mietspiegel ermittelten Mietbegriffe fallen sehr unterschiedlich aus: in drei Fallstudienkommunen wurden die angemessenen Nettokaltmieten pro Quadratmeter festgelegt (Kommunen A, E und J), in einer Fallstudienkommune wurde die Nettokaltmiete pro Wohnung ermittelt (Kommune I) und in zwei Fallstudienkommunen die Bruttokaltmieten pro Wohnung (Kommunen B und C). Da sich die Angemessenheitsgrenzen immer auf die Bruttokaltmiete pro Wohnung beziehen, ist mit der Ermittlung der angemessenen Nettokaltmieten pro Wohnung oder pro Quadratmeter die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen noch nicht abgeschlossen. Zusätzlich mussten in den Kommunen A, E, I und J auch die angemessenen Betriebskosten festgelegt werden. Dies erfolgte nur in Kommune E über den Mietspiegel (in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße 1,29 € bis 1,68 € pro m² und Monat). In den anderen Fallstudienkommunen wurden externe Quellen herangezogen. In Kommune A wurde der Betriebskostenspiegel des

Deutschen Mieterbundes für das relevante Bundesland (Datenerfassung 2013/2014) herangezogen, in Kommune J der Betriebskostenspiegels des Deutschen Mieterbundes für Deutschland 2014, der die Ergebnisse für 2013 zeigt und auf 2014 fortgeschrieben wurde (1,79 € pro m² und Monat)³² und in Kommune I die Werte aus den Sozialhilferichtlinien des Landes (0,67 € pro m² und Monat). In allen Kommunen, auch denen mit einer Festlegung der Bruttokaltmiete pro Wohnung, mussten auch die angemessenen Wohnflächen festgelegt werden. Dabei wurde in allen Fällen auf die landesspezifischen Normflächen der Wohnraumförderung zurückgegriffen.

Neben den in Tabelle 17 dargestellten Ausgestaltungsvarianten gibt es in zwei Fallstudienkommunen weitere Besonderheiten, auf die hinzuweisen ist. In den Kommunen A und E werden die Angemessenheitsgrenzen um einen Klima-Bonus angehoben, wenn ein bestimmter Energiestandard nachgewiesen wird. In Kommune E erhöhen sich die Angemessenheitsgrenzen auch dann, wenn die Schönheitsreparaturen vom Vermieter übernommen werden. Der Schönheitsreparaturzuschlag wurde eingeführt, weil die Schönheitsreparaturzuschläge nicht in die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete eingeflossen sind.

Die Angaben in Tabelle 17 und die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass trotz der relativ homogenen Grundlage, die mit dem Mietspiegel gegeben ist, die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen dennoch sehr heterogen ausfällt. Die Unterschiedlichkeit der Festlegungen ist mit den gezeigten Merkmalen noch nicht erschöpft. Weitere Merkmale betreffen die konkrete Festlegung des Wohnungsstandards und die Differenzierung nach der Haushaltsgröße. Auch das konkrete Vorgehen wird anhand der Tabelle nicht hinreichend deutlich. Aus diesem Grund werden die Verfahren nachfolgend im Einzelnen beschrieben.

Kommune A

In Kommune A wurden die Angemessenheitsgrenzen von der Verwaltung selbst festgelegt, wobei auf die Tabellenwerte des qualifizierten Mietspiegels zurückgegriffen wurde, der durch ein Beratungsunternehmen 2013 erstellt und 2015 fortgeschrieben wurde. Die aktuellen Angemessenheitsgrenzen gelten seit August 2015. Die Mietspiegeltabellen sind nach der Wohnfläche und sieben Baualtersklassen differenziert und zeigen die Basismiete, d.h. die Nettokaltmiete pro Quadratmeter. In Abhängigkeit von verschiedenen Gebäude-, Wohnungs- und Lagemerkmalen gibt es Zu- oder Abschläge. Hinsichtlich der Lage wird zwischen Altstadt, Innenstadtbereich, erweitertem Innenstadtbereich und übrigem Stadtgebiet mit guten und normalen Lagen unterschieden. Die Basismiete spiegelt die normale Lage im übrigen Stadtgebiet und für ältere Wohnungen einen zumindest teilweise modernisierten Zustand. Die Berechnung der Obergrenzen erfolgte in Anlehnung an eine vom örtlichen Sozialgericht angewandte Methode. Ausgegangen wurde von den Basismieten für Wohnungen angemessener Größe der Baualtersklasse 1975 bis 1984 (bei 1- und 2-Personen-Haushalten) bzw. der Baualtersklassen 1948 bis 1974 (bei Haushalten mit 3 und mehr Personen). Diese Werte wurden um 30% der Differenz zur Basismiete der Baualtersklasse 2001 bis 2008 angehoben. Die resultierenden Obergrenzen sollen den einfachen Standard präsentieren. Durch die Ausklammerung der Baujahre bis 1947 sollte der einfachste Standard ausgeschlossen und außerdem der Umstand berücksichtigt werden, dass es in Kommune A aufgrund der Kriegszerstörungen nur wenige Altbauten gibt. Um eine Anmietung auch im erweiterten Innenstadtbereich zu ermöglichen und Segregationsprozesse zu vermeiden, wurden die Werte um den Zuschlag, der für diese Lage gilt, angehoben. Die Obergrenzen pro Quadratmeter werden mit den angemessenen Wohnflächen multipliziert, die den Wohnraumnutzungsbestimmungen des Bundeslandes entnommen werden. Die Obergrenzen pro Wohnung gelten für das gesamte Stadtgebiet. Die Angemessenheitsgrenzen ergeben sich durch die Addition der Betriebskosten, die mit einem Wert in der Größenordnung von 2 €/m² angemessener Wohnfläche angesetzt wurden. Dieser Wert wurde dem Betriebskostenspiegel für das entsprechende Land des Deutschen Mieterbundes e.V. (Datenerfassung 2013/2014) entnommen. Da es den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften auch möglich sein soll energieeffiziente Wohnungen anzumieten, wird bei hoher Energieeffizienz zusätzlich ein Klima-Bonus

³² Zum Problem der Addition von Nebenkostenpositionen siehe Exkurs 3.

(vgl. hierzu Kapitel 9.2.3) gewährt. Da bei den entsprechenden Tabellenwerten von einer normalen Sanitär- und Wohnungsausstattung ausgegangen wird, können laut Aussage der Interviewten im Einzelfall Abschlüsse vorgenommen werden, wenn ältere Wohnungen nicht instandgesetzt bzw. modernisiert sind. Zur Vermeidung der Kostenübernahme von übersteuerten Mieten wird die Angemessenheit nicht nur pro Wohnung sondern auch pro Quadratmeter überprüft. Dabei wird von der ortsüblichen Vergleichsmiete ausgegangen, auf die zunächst die Mietzinsspanne des Mietspiegels in Höhe von 17% und anschließend die Wesentlichkeitsgrenze nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (20%) aufgeschlagen wird. Bei einer Überschreitung dieses Werts gilt die Miete als unangemessen. Zum Nachweis der Verfügbarkeit angemessener Wohnungen, wurde von einem Beratungsunternehmen eine Angebotsmieterfassung erstellt, in die über 3.000 Mietwohnungen eingingen, die in der Zeit vom 1.1.2008 bis 30.9.2009 öffentlich angeboten wurden. Das Angebotsvolumen wird von dem Beratungsunternehmen als klein beurteilt. Vermutet wird, dass viele Wohnungen, insbesondere die von Studierenden bewohnten Wohnungen, ohne öffentliches Angebot vermietet werden. Der Markt, insbesondere im Teilsegment der kleinen Wohnungen bis 45 m², wird als angespannt angesehen. Die Angemessenheitsgrenzen werden aber als gut und ausreichend bewertet. Weil die Grenzen an die Entwicklung des Mietwohnungsmarktes angepasst wurden, hält die Verwaltung dies weiterhin für gültig. Außerdem hätten verwaltungsinterne Recherchen ergeben, dass es im Regelfall keine nennenswerten Probleme bei der Wohnungssuche von Leistungsberechtigten gebe, die auf die Obergrenzen zurückzuführen seien. Diese Einschätzung bestätige auch die Auswertung der eigenen Mietdatenbank. Von der Rechtsprechung wurde die Vorgehensweise als schlüssiges Konzept anerkannt. Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Bei der Bemessung der Angemessenheitsgrenzen stellt die Kommune A auf die baualtersbezogenen Tabellenwerte des Mietspiegels ab, durch die der einfache Standard abgebildet werden soll. Die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen wird in einem nachgelagerten Schritt überprüft. Offen bleibt die Frage, ob die Zahl der angemessenen Wohnungen in den einzelnen Wohnungsgrößenklassen und die Zahl der neu vermieteten angemessenen Wohnungen ausreichend hoch sind, bzw. ob von einer ausreichenden Verfügbarkeit ausgegangen werden kann. Die Nichtberücksichtigung preisgebundener Wohnungen bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze könnte als Manko angesehen werden, das aber jedenfalls nicht zu einer Bedarfsunterdeckung führt.

Kommune B

Eine Aktualisierung der Angemessenheitsgrenze erfolgt im Zusammenhang mit der Mietspiegelerstellung alle zwei Jahre. Die nachfolgenden methodischen Ausführungen beziehen sich auf das Gutachten für die bis 2016 geltenden Grenzen. Das Konzept wurde vom LSG des Bundeslandes entwickelt und wird nun von der Stadt weitergeführt. Die angemessenen Kosten für die Unterkunft wurden anhand der Daten ermittelt, die für den Mietspiegel zum Stichtag im Jahr 2014 erhoben wurden. Der Datensatz umfasst ausschließlich mietspiegelrelevante Wohnungen. Preisgebundene Wohnungen sind nicht enthalten. Neben der Nettokaltmiete wurden auch die kalten Nebenkosten abgefragt. Die Wohnungen des Datensatzes wurden in Abhängigkeit von ihrer Größe gewichtet. Als Ausgangspunkt dienten die Flächen der Landeswohnraumförderbestimmungen. Für jeden Ausgangspunkt wurde eine separate Gewichtung vorgenommen. Dabei erhielten Wohnungen, die dem Ausgangswert entsprachen, das Gewicht 1. Davon abweichende Wohnungen wurden geringer gewichtet, wobei das Gewicht mit dem Abstand zum Ausgangswert abnimmt (so genanntes Kernregressionsverfahren mit Epanechnikow-Kern). Wohnungen mit weniger als 6 m² unter dem Flächenrichtwert erhielten kein Gewicht. Für die sich aus den unterschiedlichen Gewichtungen ergebenden Datensätze wurden die 20%-Quantile und deren Konfidenzintervalle ermittelt. Die Obergrenzen der Konfidenzintervalle wurden als vorläufige Richtwerte herangezogen. Anschließend wurde untersucht, wie sich Wohnungen unterschiedlicher Größe, die unter den vorläufigen Richtwerten liegen, auf die einzelnen Stadtbezirke verteilen. Bezirke mit einer Ballung solcher Wohnungen zeigten sich dabei nicht. Die vorläufigen Richtwerte wurden allerdings nicht als Mietobergrenzen herangezogen. Diese ergaben sich über eine zweite Berechnung, die nach dem gleichen Verfahren erfolgte. Allerdings wurden dabei nicht alle Wohnungen einbezogen, sondern nur die Wohnungen, die mit einer Neuvertragsmiete in den Mietspiegeldatensatz eingingen. Die resultierenden Mietobergrenzen waren höher als die Richtwerte. Die Verfügbarkeit

angemessener Wohnungen wurde nicht überprüft. Denn BSGE B 4 AS 77/12 R zufolge sei nämlich davon auszugehen, dass es Wohnungen zu den abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis im örtlichen Vergleichsraum in ausreichendem Maße gebe, wenn ein qualifizierter Mietspiegel, der in einem wissenschaftlich gesicherten Verfahren aufgestellt wurde, der Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises für die Kaltmiete zugrunde liege und ihm Aussagen zur Häufigkeit von Wohnungen mit dem angemessenen Quadratmeterpreis entnommen werden könnten. Kommune B interpretiert das so, dass sich dann auch der Nachweis der Verfügbarkeit bei der konkreten Angemessenheitsprüfung erübrige. Außerdem zeige sich die Verfügbarkeit auch darin, dass zuziehende Haushalte immer wieder angemessene Wohnungen finden. Eine Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen mit einer stärkeren empirischen Ermittlung der Verfügbarkeit (vgl. Kapitel 8.2) erscheint nach Einschätzung der Stadtverwaltung nicht sinnvoll, weil das zu deutlich höheren Angemessenheitsgrenzen und in der Folge zu Preissteigerungen auf dem gesamten Mietwohnungsmarkt führen würde. Der Ansatz der Kommune B sticht in zweierlei Hinsicht heraus. Zum einen berücksichtigt er bei der Ermittlung der Perzentilwerte auch die statistische Unsicherheit, indem er einen Sicherheitsaufschlag addiert. Zum anderen zeigt er ein besonders ausgefeiltes Verfahren zur Einbeziehung von Wohnungen unterschiedlicher Größe bei der Festlegung der haushaltsgrößenspezifischen Angemessenheitsgrenzen. Die Nichtberücksichtigung preisgebundener Wohnungen kann als grundsätzliches Manko bei den Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen, die auf Mietspiegel zurückgreifen, angesehen werden. Der Verzicht auf die anschließende Prüfung der Verfügbarkeit erscheint diskussionswürdig, da die adäquate Wahl des Perzentils wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf Wohnungsmärkten so nicht verallgemeinerbar sein dürfte und deshalb anhand der sich dadurch ergebenden Häufigkeit von Wohnungen im Sinne der Bedarfsdeckung überprüft werden könnte.

Kommune C

Im Gegensatz zu den anderen Fallstudienkommunen, die auf den Mietspiegel zurückgegriffen haben, wurden die Angemessenheitsgrenzen in Kommune C über einen verfügbareitsorientierten Ansatz ermittelt. Diese Entscheidung beruht auf der Erkenntnis, dass bei einem anderen Ansatz in größerem Maße überhöhte Kosten anerkannt werden müssten. Die nachfolgend dargestellten Grenzen gelten für die Jahre 2015 und 2016. Festgelegt wurden die bruttokalten Angemessenheitsgrenzen pro Wohnung. Grundlage war der Datensatz, der für die Mietspiegelerstellung erhoben wurde. Aus diesen wurden nur die neu vermieteten Wohnungen herangezogen. Wohnungen ohne Bad, Toilette oder Sammelheizung wurden ausgeschlossen. Nettokaltmieten, die vor dem Erhebungsstichtag (im Jahr 2014) vereinbart wurden, wurden mit dem Nettokaltmietenindex des Landes auf den April 2014 fortgeschrieben. Zusammen mit den erfassten kalten Nebenkosten ergaben sich die Bruttokaltmieten der einzelnen Wohnungen. Die Angemessenheitsgrenzen wurden so festgelegt, dass die Zahl der unangemessen wohnenden Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, die als nachfragerrelevant eingestuft werden, sowie ihrer Nachfragekonkurrenten der Zahl der angemessenen Wohnungen entspricht, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums angeboten werden und den Zielgruppen zur Verfügung stehen. Die Zahl unangemessen wohnender Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, die bei unterschiedlichen Angemessenheitsgrenzen (bruttokalt) zu erwarten ist, wurde über die SGB II- und SGB XII-Statistik der Kommune geschätzt. Als nachfragerrelevant gelten diejenigen Gemeinschaften, für die eine Bezugsdauer von sechs und mehr Monaten zu erwarten ist. Für die SGB XII-Einstandsgemeinschaften wurde unterstellt, dass sie die Leistungen ausnahmslos länger als sechs Monate erhalten. Im SGB II wurde die Zahl der nachfragerrelevanten Bedarfsgemeinschaften über einen Faktor geschätzt, der aus der Übergangstatistik der Bundesagentur für Arbeit ermittelt wurde. Die nachfragerrelevanten Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften wurden in einem weiteren Schritt in Neu- und Altfälle aufgeteilt. Neufälle waren Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, die sich weniger als sechs Monate im Leistungsbezug befanden. Die Angemessenheitsgrenzen wurden so festgelegt, dass die Zahl der nachfragerrelevanten Neufälle in einem 6-Monatszeitraum und die nachfragerrelevanten Altfälle in einem Zeitraum von 12 Monaten in angemessenen, den Zielgruppen zugänglichen Wohnungen untergebracht werden kön-

nen³³. Die Zahl der Wohnungen, die in einem 12-Monatszeitraum angeboten werden, wurde nach Wohnungsgrößen differenziert ermittelt. Sie setzte sich aus zwei Komponenten zusammen: der Zahl der Neuvermietungen und dem Leerstand, der über die Fluktuationsreserve hinausgeht. Die Zahl der Neuvermietungen ergab sich über a) den wohnungsgrößenspezifischen Wohnungsbestand, der sich aus der Wohnungsfortschreibung und der Größenstruktur des Zensus 2011 errechnete, b) den wohnungsgrößenspezifischen Fluktuationsraten, die aus einer städtischen Bürgerumfrage ermittelt wurden, und c) dem Mehrfachinseratefaktor, der die durchschnittliche Erscheinungsdauer einer Annonce zeigt, und aus einer Annoncendatenbank ermittelt wurde. Beträgt der Mehrfachinseratefaktor beispielsweise zwei Monate, wird die aus dem Wohnungsbestand und der Fluktuationsrate ermittelte Zahl an Neuvermietungen verdoppelt, um das Angebot eines Monats zu erhalten. Zukünftig soll die Zahl der Wohnungen, die im 12-Monatszeitraum angeboten wird, über den sogenannten Leerstandsfaktor ermittelt werden. Dieser ergibt sich, wenn man den Anteil der zum Erhebungsstichtag erfassten Leerstände an der Zahl der Neuvermietungen eines Monats ermittelt. Das in diesem Monat zu erwartende Angebot ergibt sich dann, indem man die Zahl der Neuvermietungen mit dem Leerstandsfaktor multipliziert. Im nächsten Schritt wurden dem ermittelten Wohnungsangebot die Bruttokaltmieten zugespielt. Dabei wurde die Preisstruktur aus der Mietspiegelerhebung entnommen. Über die Preisstruktur konnte dann die Zahl der angemessenen Wohnungen ermittelt werden. Die Zahl, die den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und nicht deren Nachfragekonkurrenten zur Verfügung steht, ergab sich aus dem Anteil, den die Mieter mit Leistungsbezug an den Umzügen aller Mieterhaushalte hatten. Dieser Anteil wurde aus der städtischen Bürgerumfrage abgeleitet. Auf dieser Grundlage wurde in einem ersten Schritt die Angemessenheitsgrenze für die Alleinstehenden ermittelt. Die Grenze wurde auf einen Wert festgelegt, bei dem die Zahl der unangemessen wohnenden Alleinstehenden mit Bezug von SGB II- und SGB XII-Leistungen, für die ein Leistungsbezug von mindestens sechs Monaten zu erwarten ist, der Zahl der angemessenen Wohnungen entspricht, die den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften in einem 12-Monatszeitraum zur Verfügung steht. Einbezogen wurden nur Wohnungen mit mindestens 24 m². Nachdem die Angemessenheitsgrenze für die Alleinstehenden feststand, wurde sie für die Gemeinschaften mit zwei Personen bestimmt. Dabei wurde genauso verfahren, wie bei den Alleinstehenden. Allerdings wurden nur noch diejenigen Wohnungen einbezogen, die sowohl den Flächenrichtwert sowie die Angemessenheitsgrenze für Alleinstehende überstiegen. Für die größeren Haushalte wurde analog vorgegangen. Die schrittweise Vorgehensweise ermöglicht, dass auch preisgünstige Wohnungen, die die Normfläche der entsprechenden Haushaltgröße überschreiten, in die Versorgung mit einbezogen werden. Für die nachfolgende Haushaltgröße stehen die im Vorschritt vergebenen Wohnungen, die durch die Festlegung der Angemessenheitsgrenze definiert sind, dann nicht mehr zur Verfügung. Von der Rechtsprechung wurden erstens die Bedenken geäußert, dass die 2011 noch vorhandenen Leerstände zu einer so niedrigen Angemessenheitsgrenze führten, dass nur noch Nischensegmente zugänglich seien. Daher wurde geprüft, welcher Anteil der Neuvertragsmieten pro Quadratmeter aus der Mietspiegeldatei innerhalb der Angemessenheitsgrenzen liegt. Dabei ergaben sich Werte von mehr als 20%. Zweitens wurde in Folge der Kritik durch das örtliche Sozialgericht untersucht, ob die räumliche Verteilung angemessener Wohnungen untersucht. Die Ergebnisse wurden im vorhergehenden Abschnitt bereits dargestellt. Mit einem Urteil aus dem Jahr 2014 wurde die Schlüssigkeit des Konzepts anerkannt. In der Folge wurde der Tatsacheninstanz die Möglichkeit eingeräumt, Unklarheiten bei der Berechnung zu überprüfen. Das örtliche Sozialgericht hat daraufhin einen Gutachter beauftragt, der Korrekturbedarf feststellte. Für die Einzelfallprüfung bei Widerspruchsverfahren wurde das Verfahren im Jahr 2015 deshalb geändert. Die angepasste Methode wurde durch das Sozialgericht bestätigt. Allerdings sind noch vier Verfahren beim LSG anhängig, deren Ausgang ungewiss ist. Zusammenfassend lässt sich folgendes sagen: In Kommune C wurde die Verfügbarkeit zum Kriterium für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen gemacht. Im Gegensatz zum dem ähnlichen Verfahren der Kommune I (siehe unten) wurden zusätzlich zwei weitere

³³ Rechnerisch wurde die Zahl der angemessenen Wohnungen, die in einem Monat zu erwarten und den Zielgruppen zugänglich sind, der Summe gegenübergestellt, die sich aus einem Sechstel der nachfragerlevanten Neufälle und einem Zwölftel der nachfragerlevanten Altfälle ergibt.

Tatbestände berücksichtigt: a) der Umstand, dass angemessene Wohnungen nicht nur an Leistungsempfänger vergeben werden und b) der Umstand, dass mit angemessenen Wohnungen nur die unangemessen Wohnenden, die Leistungen längerfristig beziehen, versorgt werden müssen. Diese Vorgehensweise erfordert allerdings eine Vielzahl von Schätzung, wodurch das Verfahren fehleranfälliger wird. Zu schätzen ist a) der Anteil der Haushalte, für die ein längerfristiger Leistungsbezug erwartet wird, b) die wohnungsgrößen-spezifische Fluktuationsrate, c) der Mehrfachinsektfaktor und d) der Anteil der Bedarfs- und Einstands-gemeinschaften an den Neuvermietungen angemessener Wohnungen. Außerdem hängt auch hier das Ergebnis von der Festlegung des Zeitraums ab, in dem die unangemessen Wohnenden angemessen versorgt werden sollen.

Kommune E

Die Angemessenheitsgrenzen wurden in Kommune E von einem Beratungsunternehmen ermittelt. Grundlage waren zwei Datensätze: der Mietspiegeldatensatz und ein Datensatz, der die geförderten Wohnungen erfasst. Der Mietspiegeldatensatz, der ebenfalls von dem Beratungsunternehmen erstellt wurde, besteht aus einer repräsentativen Stichprobe mietspiegelrelevanter Wohnungen, die für alle Gemeinden der Kommune erhoben wurde. Er enthält die Nettokaltmieten und die Betriebskosten zu einem Stichtag im Jahr 2014. In die Sonderauswertung zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze wurden die Mieten von knapp 15.000 Wohnungen einbezogen. Beide Datensätze wurden um die Wohnungen des untersten Standards bereinigt. Das waren Wohnungen ohne Heizung in sämtlichen Wohnräumen sowie ohne WC und/oder Badezimmer in der Wohnung. Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen erfolgte in drei Schritten. Im ersten Schritt wurden anhand der Mietspiegeldatei Mietobergrenzen festgelegt. Im zweiten Schritt erfolgte ein Abgleich mit den alten Grenzen und im dritten Schritt ein Abgleich mit den Grenzen, die anhand der Datei der geförderten Wohnungen ermittelt wurden. Da jede Stadt oder Gemeinde einen eigenen Vergleichsraum bildet, wurden Angemessenheitsgrenzen für alle Städte und Gemeinden festgelegt. Die Angemessenheit wurde über die Wohnfläche und den angemessenen Anteil des Wohnungsmarktes definiert. Die angemessene Wohnfläche wurde der Wohnraumförderbestimmung des Landes entnommen. Die angemessene Wohnungsqualität wird nicht über Wohnungsmerkmale sondern über die Miethöhe bestimmt. Als angemessen gilt das Drittel der Wohnungen mit den geringsten Nettokaltmieten pro Quadratmeter. Das 33%-Quantil wird von den kommunalen Akteuren aus verschiedenen Gründen als angemessen angesehen. Zum einen liegt die SGB II-Quote in Kommune E nur bei 12,9%. Außerdem gehe der Gesetzgeber im Regelbedarfsermittlungsgesetz selbst von 15% bis 20% der unteren Einkommensgruppen aus. Zudem habe das LSG eines benachbarten Bundeslands dieses Quantil als sachgerecht bestätigt. Für jede der Städte und Gemeinden wurden dann fünf Wohnungsgrößenklassen gebildet: bis 50 m², über 50 bis 60 m², über 60 bis 75 m², über 75 bis 85 m² und noch größere Wohnungen. Für jede der sich ergebenden über deutlich über 50 Gruppen wurde das 33. Perzentil der Nettokaltmieten pro Quadratmeter und der Mittelwert der kalten Betriebskosten pro Quadratmeter ermittelt. Die Summe führte zur Bruttokaltmieten pro Quadratmeter, die mit der angemessenen Wohnfläche multipliziert wurde.³⁴

Die im ersten Schritt ermittelten Werte wurden im zweiten Schritt durch die alten Grenzen ersetzt, wenn diese höher als die neuen Grenzen waren. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass Leistungsempfänger nur aufgrund sinkender Angemessenheitsgrenzen zum Umzug gezwungen werden. Über den dritten Schritt wird gewährleistet, dass zu den Angemessenheitsgrenzen 80% der geförderten Wohnungen anmietbar sind. Dazu wurden aus der Datei der geförderten Wohnungen wieder die Gruppen gebildet, die

³⁴ Für Gruppen (Gemeinde x Wohnflächenklasse) mit einer schwachen Besetzung (unter 10 Fälle) wurden die Werte über eine Poolbildung ermittelt. In diesem Pool wurden 16 Umlandgemeinden zusammengefasst. Zu diesen gehörten auch die Gemeinden mit einer schwachen Gruppenbesetzung. Für die Gesamtheit der Poolgemeinden wurden die 33%-Quantile der Nettokaltmieten und die Mittelwerte der Betriebskosten jeweils pro m² für alle Wohnungsgrößenklassen ermittelt. Zusätzlich wurden für die Gesamtheit der Poolgemeinden und für alle Gruppen auch die Mittelwerte der Nettokaltmieten pro m² berechnet. Die Festlegung des 33%-Quantil für die Nettomieten in den Gemeinden mit schwacher Besetzung erfolgte, indem zum 33%-Quantil des Pools die Differenz zwischen den Mittelwerten der Gruppe und des Pools hinzuaddiert wurden. Bei den Betriebskosten wurde analog verfahren.

sich aus den Städten und Gemeinden und fünf Wohnungsgrößenklassen ergeben. Für jede dieser Gruppe wurde das 80%-Quantil der Bruttokaltmieten berechnet. Aus diesen und den im zweiten Schritt ermittelten Grenzen wurden nun die höheren Werte gewählt. Die Datei der geförderten Wohnungen wurde über eine Zusatzerhebung erstellt, die bei den Vermietern anhand einer Excel-Maske erfolgte. Insgesamt konnten für diesen Abgleich mehrere tausend geförderte Wohnungen ausgewertet werden. Aufgrund des zweiten und dritten Schritts wurden 58% der im ersten Schritt ermittelten Grenzen angehoben. Um den Bedarfs- und Instandsgemeinschaften den Bezug energetisch besserer Wohnungen zu ermöglichen, wurde ein Klima-Bonus eingeführt, der in Abhängigkeit vom Energiebedarf die Angemessenheitsgrenzen erhöht. Die angemessenen Heizkosten sind unabhängig vom Klima-Bonus. Da in die ortsübliche Vergleichsmiete Schönheitsreparaturzuschläge nicht eingeflossen sind und Bedarfe für Schönheitsreparaturen nicht Bestandteil des Regelbedarfs sind, werden sie über die Mietobergrenzen hinaus übernommen, wenn sie Bestandteil der Miete bzw. der Betriebskosten sind. In den Fällen, in denen die Miete auch einen Instandhaltungszuschlag enthält, erhöht sich die Angemessenheitsgrenze den Schönheitsreparaturzuschlag in Höhe von maximal 0,81 € pro m² und Monat. Nach der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen wurde die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen überprüft. Dabei wurde auf die Angebotsdatenbank der Kommune E zurückgegriffen. Daraus wurde für jede Stadt oder Gemeinde ein Auszug erstellt, der die in einem Stichmonat angebotenen Wohnungen nach Wohnungsgrößenklassen differenziert enthielt. Auf dieser Basis erfolgte ein Abgleich der Bruttokaltmieten mit den Angemessenheitsgrenzen. Insgesamt lagen 36% der angebotenen Wohnungen unter den Angemessenheitsgrenzen. Dabei reichte die Spanne zwischen den Städten und Gemeinden von 23% bis 74%. Differenziert man nach Städten bzw. Gemeinden und Wohnungsgrößenklassen, so zeigen sich sehr unterschiedliche Werte. Sie schwankten zwischen 77,8% für Wohnungen bis 50 m² in einer Gemeinde der Fallstudienkommune und 11,4% für Wohnungen mit 50 bis 60 m² in einer anderen. Die verschiedenen Spruchkammern des örtlichen Sozialgerichts haben das Konzept widersprüchlich bewertet. So halte eine Kammer das Konzept für perfekt, während eine andere die Vergleichsraumbildung und wieder eine andere das 33%-Quantil kritisierte. Kritisiert wurde, dass die Wahl des 33%-Quantils nicht wissenschaftlich begründet sei und dass die konkrete Verfügbarkeit nicht hinreichend geprüft werde. Hinsichtlich des Quantils hätten sich die Kammern des örtlichen Sozialgerichts nicht davon beeindrucken lassen, dass das BSG das 20. Quantil (BSGE B4 AS 77/12 R) und das LSG des Nachbarbundeslandes das 33. Quantil abgesegnet habe. Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Der Ansatz der Kommune E sticht insoweit heraus, als er bei der Erfassung der Mietdaten auch die Sozialwohnungen berücksichtigt. Das Ergebnis der Einbeziehung der Sozialwohnungen ist allerdings überraschend, weil eigentlich zu erwarten wäre, dass die Angemessenheitsgrenzen dadurch sinken und nicht ansteigen. Offen bleibt die Frage, ob die Zahl der angemessenen Wohnungen in den einzelnen Wohnungsgrößenklassen, gemessen an der Zahl der Leistungsempfänger in den einzelnen Haushaltsgrößenklassen, ausreichend hoch ist und ob die Zahl der in einem bestimmten Zeitraum neu vermieteten angemessenen Wohnungen ausreicht, die unangemessen wohnenden Leistungsempfänger unterzubringen.

Kommune I

Die aktuellen Angemessenheitsgrenzen wurden 2014 festgelegt. Gegenwärtig (Interview 22.06.2016) würden neue Mietspiegel erstellt, auf deren Grundlage auch die Angemessenheitsgrenzen neu berechnet werden sollen. Die derzeit geltenden Angemessenheitsgrenzen wurden in einem zweistufigen Verfahren festgelegt. Zunächst wurden die durchschnittlichen ortsüblichen Nettomieten pro Wohnung ermittelt. Anschließend wurde überprüft, ob das Angebot, das zu diesen Werten verfügbar war, hinreichend ist. Wenn das nicht der Fall war, wurden die Werte angehoben. Die durchschnittlichen Nettomieten wurden anhand der Mietspiegel-Datensätze festgelegt. Mietspiegel lagen für fast alle der kreisangehörigen Gemeinden vor. In der Kreisstadt und vielen weiteren Gemeinden wurden sie 2012 erstellt, bei vier Nachzüglern 2014. Für die Gemeinden ohne Mietspiegel wurde angenommen, dass die Verhältnisse dort den Verhältnissen der Gemeinden mit Mietspiegel entsprechen. Die Datensätze für die 2012 erstellten Mietspiegel wurden über einen Index auf das Jahr 2014 fortgeschrieben. Die durchschnittlichen Nettomieten ergaben sich über eine Regressionsgleichung, die die durchschnittliche ortsübliche Nettomiete pro Wohnung in Abhängigkeit

von einem Polynom der Wohnfläche zeigt. Die durchschnittlichen Nettomieten ergaben sich durch das Einsetzen der Normflächen in die Regressionsgleichung. Vor Ermittlung der Regressionsgleichung wurden die Datensätze einer heteroskedastischen Transformation unterzogen (gewichtete Schätzung nach der Minimum-Quadrat-Methode), weil die Miethöhen innerhalb der einzelnen Wohnflächenklassen unterschiedlich streuten (bei größeren Wohnungen meist mehr als bei kleineren). Im zweiten Schritt wurde geprüft, ob die durchschnittlichen Nettomieten zu einer hinreichenden Zahl angemessener Neuvermietungen in den verschiedenen Wohnungsgrößenklassen führen. Das sei dann der Fall, wenn die Zahl der unangemessen Wohnenden nicht größer ist als die Zahl der angemessenen Wohnungen, die in 13 Monaten neu vermietet werden. In den Wohnungsgrößenklassen, in denen das nicht gegeben war, wurden die durchschnittlichen Nettomieten soweit angehoben, bis die Bedingung erfüllt war. Dieser Analyseschritt wurde allerdings nur für die Kreisstadt durchgeführt. Die Zahl der Wohnungen, die in den einzelnen Wohnungsgrößenklassen in 13 Monaten neu vermietet werden, ergab sich, indem der Mietwohnungsbestand mit der Fluktuationsrate multipliziert wurde. Die größenklassenspezifischen Fluktuationsraten wurden anhand des Mietspiegeldatensatzes ermittelt, indem die Zahl der im Jahr im Jahr 2011 und im Januar 2012 (13 Monate) bezogenen Mietwohnungen durch die Zahl aller im Mietspiegeldatensatz erfassten Mietwohnungen geteilt wurden. Der größenklassenspezifische Wohnungsbestand ergab sich aus der Verteilung der Wohnungsgrößenklassen aus der Mietspiegelerhebung und dem Mietwohnungsbestand, der zum Zeitpunkt 31.12.2011 von der Stadtverwaltung ermittelt wurde³⁵. Auf die Neuvermietungen wurde die Mietverteilung derjenigen Wohnungen übertragen, die im Jahr 2011 und im Januar 2012 neuvermietet wurden. Auf dieser Basis konnte die Zahl der unter der Angemessenheitsgrenze angebotenen Wohnungen ermittelt werden. Die SGB II-Bedarfsgemeinschaften (Stand 2013) in der Kreisstadt der Kommune I wurden anhand der Bedarfsgemeinschaftsgröße sortiert und die Anzahl bestimmt, die über der durchschnittlichen Vergleichsmiete lag. Dabei war lediglich die Zahl alleinstehender Transferempfänger mit Mieten oberhalb der durchschnittlichen Vergleichsmieten größer als die Zahl der freiwerdenden Wohnungen unterhalb dieser Grenze. Nun wurden die Mieten soweit angehoben, bis sich beide Werte ausglich. Diese Werte lagen um 15% über der durchschnittlichen Vergleichsmiete. Dieser Prozentsatz wurde auf die anderen Vergleichsräume übertragen. In Kommune I wird die Angemessenheitsgrenze nur nettokalt bestimmt. Denn die Sozialhilferichtlinien des Landes, die sowohl das SGB II als auch das SGB XII regeln, machen Vorgaben für die kalten Betriebskosten. Die Werte sind im Vergleich zu den in den anderen Fallstudienkommunen festgelegten Betriebskosten relativ niedrig. Den Sozialhilferichtlinien des Landes zufolge seien sie gegebenenfalls an die örtlichen Verhältnisse anzupassen, wobei der durchschnittliche örtliche Wasserverbrauch und die örtlichen Müllgebühren zu berücksichtigen sei.

Weil am Sozialgericht Mainz ein Musterprozess läuft, in dem die Verfassungsmäßigkeit von § 22 SGB II überprüft wird, hat das örtlich zuständige Sozialgericht die Verfahren der Kommune I zurückgestellt. Die Schlüssigkeit des Konzepts ist somit noch nicht beurteilt worden. Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: In Kommune I wurde das einfache Marktsegment zwar auch über die Mietpreise definiert, statt eines Perzentils wurden hier aber die durchschnittlichen Mieten herangezogen, die über dem 33. Perzentil, das in Kommune E gewählt wurde, liegen dürften. Hervorzuheben ist, dass zusätzlich das Verfügbarkeitskriterium in die Festlegung der Angemessenheitsgrenze einging. Für Alleinstehende hat sich daraus eine Anhebung der Angemessenheitsgrenzen ergeben. Als Kriterium diente der Ausgleich zwischen unangemessen Wohnenden und den Neuvermietungen angemessener Wohnungen in einem Zeitraum von 13 Monaten. Wegen der Einbeziehung der Verfügbarkeit mussten neben dem Mietspiegeldatensatz weitere Daten herangezogen werden: der Mietwohnungsbestand 2011 und die SGB II-Statistik. Mit der Wahl des Zeitraums, für den die Anzahl der Neuvermietungen ermittelt wurde, war auch eine zusätzliche Annahme erforderlich. Bei dem Verfahren der Kommune I wurde unterstellt, dass alle neu vermieteten Wohnungen, die unterhalb der Angemessenheitsgrenze liegen, an unangemessen wohnende Transferempfänger ver-

³⁵ Dieser enthält auch Wohnungen, die nicht in die Mietspiegelerhebung eingehen, d.h. preisgebundene Wohnungen und Wohnungen, die in den letzten vier Jahren weder vermietet noch im Preis angehoben wurden.

mietet werden, dass alle unangemessen wohnenden Bedarfsgemeinschaften eine angemessene Wohnung anstreben und dass die unangemessen wohnenden SGB XII-Bezieher nicht zu berücksichtigen sind.

Kommune J

Die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunft wurden in Kommune J anhand des qualifizierten Mietspiegels festgelegt, der von der Kreisverwaltung selbst erstellt wurde. Sie werden zusammen mit dem Mietspiegel an die Preisentwicklung angepasst. Wie gesetzlich vorgegeben erfolgt nach vier Jahren eine Neuerhebung und alle zwei Jahren eine Fortschreibung mit dem Preisindex für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte. Diese steht im Sommer 2016 an. Die ortsüblichen Mieten pro Quadratmeter (nettokalt) wurden auf Grundlage des Mietspiegeldatensatzes über ein Regressionsverfahren ermittelt, in das auch die Gemeinden als Mietpreisdeterminanten eingingen. Für zwei Gemeinden des ausgewählten Teilraums ergab sich ein Zuschlag, für andere Gemeinden wurden hingegen unterschiedliche Abschläge ermittelt. Als angemessener Standard wurden Wohnungen festgelegt, die bis 1972 fertiggestellt wurden, eine einfache Ausstattung haben und sich in einer mittleren Wohnlage befinden. Als angemessen hinsichtlich der Wohnungsgrößen gelten die Flächengrenzen der Wohnraumförderungsbestimmungen des Landes. Für die Wohnungen dieser Qualität und Größe wurden über die Regressionsgleichung des Mietspiegels die Referenzmieten pro Quadratmeter (nettokalt) ermittelt, wobei der Abschlag für zwei Gemeinden reduziert wurde. Der Ansatz wird als wohnungsstandardorientiert bezeichnet. Die Angemessenheitsgrenzen ergaben sich, indem die Referenzmieten pro Quadratmeter um die kalten Betriebskosten pro Quadratmeter ergänzt und mit den Normflächen multipliziert wurden. Die kalten Betriebskosten in Höhe von 1,79 € pro m² wurden anhand des bundesweiten Betriebskostenspiegels 2014 des Deutschen Mieterbundes festgelegt. Da dieser die Situation im Jahr 2013 zeigt, wurden die Werte auf das Jahr 2014 fortgeschrieben³⁶. Über eine Auswertung des Mietspiegeldatensatzes wurde festgestellt, dass ein ausreichend großer Bestand an angemessenen Wohnungen vorhanden ist: 53,2% der Wohnungen wurden bis 1972 erstellt und 61% wiesen eine einfache oder mittlere Lage auf. Außerdem waren Wohnungen mit einfacher Ausstattung überwiegend in den von 1901 bis 1972 gebauten Wohnungen zu finden. Von den Gerichten liegen zu den Angemessenheitsgrenzen der Kommune J noch keine Reaktionen vor. Das Verfahren in Kommune J zeichnet sich dadurch aus, dass die Berechnung der Angemessenheitsgrenzen wie auch bei Kommune A über die Heranziehung von Wohnwertmerkmalen erfolgte – wenngleich sich das methodische Vorgehen zwischen beiden deutlich unterscheidet. Auch wenn in Kommune J eine Verfügbarkeitsprüfung angelegt ist, erfolgt diese nur unvollständig, da die Häufigkeit der Wohnungen, die gleichzeitig alle drei Merkmale erfüllen (bis 1972 erbaut, einfache bis mittlere Lage, einfache Ausstattung) nicht ermittelt wurde. Die Nichtberücksichtigung preisgebundener Wohnungen bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen wirkt sich hier nicht aus, weil es preisgebundene Wohnungen kaum gibt. Offen bleibt die Frage, ob die Zahl der angemessenen Wohnungen in den einzelnen Wohnungsgrößenklassen und die Zahl der neu vermieteten angemessenen Wohnungen ausreichend hoch sind.

4.4.2.2 Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln

Kommunen, die auf keinen qualifizierten Mietspiegel zurückgreifen können, müssen die Angemessenheitsgrenzen anhand anderer Daten festlegen. Vier Fallstudienkommunen haben grundsicherungsrelevante Mietspiegel erstellt. Als grundsicherungsrelevante Mietspiegel werden Datengrundlagen betrachtet, die den gesamten Mietwohnungsmarkt abbilden. Im Gegensatz zu den qualifizierten Mietspiegeln nach § 558c BGB können in grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln auch Sozialwohnungen berücksichtigt werden. In den Mietspiegeln nach § 558c BGB dürfen Sozialwohnungen wegen der Preisbindung nicht berücksichtigt werden. Für die Versorgung der Grundsicherungsempfänger spielen Sozialwohnungen, soweit vorhanden, eine große Rolle. Tabelle 18 zeigt, welche Daten den grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln zu-

³⁶ Die sich aus der Mietspiegelerhebung ergebenden Betriebskosten lagen marginal niedriger.

grunde liegen, über welchen Ansatz und anhand welcher Kriterien die Angemessenheitsgrenzen ermittelt wurden und welcher Mietbegriff der Ermittlung zugrunde lag.

Tabelle 18: Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln

Fallstudien-kommune	Datengrundlage	Ansatz	Kriterien	Gegenstand der Festlegung
Kommune F	Angebotsmieten	Häufigkeitsorientiert	Durchschnittsmieten des unteren Marktsegments	NKM und BK pro m ²
Kommune G	Primärerhebung Bestandsmieten sowie Angebotsmieten	Häufigkeitsorientiert	Perzentile: Bestandsmieten nach Nachfragequantifizierung; Angebotsmieten 10 - 20%	NKM und BK pro m ²
Kommune H	Primärerhebung Neuvertragsmieten	Häufigkeitsorientiert / Verfügbarkeit	Verfügbarkeit	BKM pro Wohnung BWM pro Wohnung
Kommune K	Primärerhebung Bestandsmieten sowie Angebotsmieten	Häufigkeitsorientiert	Perzentile: Bestandsmieten nach Nachfragequantifizierung; Angebotsmieten einheitlich 20%	NKM und BK pro m ²

Quelle: Eigene Darstellung. NKM: Nettokaltmiete; BKM: Bruttokaltmiete; BWM: Bruttowarmmiete; BK: Betriebskosten.

Bei der Kommune F wurden die Angemessenheitsgrenzen von der Kreisverwaltung erstellt. In den anderen Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln wurden Beratungsunternehmen beauftragt. In den Kommune G und K wurden die Angemessenheitsgrenzen von einem Beratungsunternehmen nach identischen Verfahren festgelegt. Kommune H hat ein Forschungsinstitut beauftragt. In einer der vier Kommunen wurden die erhobenen Daten durch Gewichtung an die Wohnungsstruktur des Zensus 2011 angepasst, um eine entsprechende Repräsentativität des Datensatzes herzustellen. In drei Kommunen werden die Angemessenheitsgrenzen mit einem häufigkeitsorientierten Ansatz festgelegt, in Kommune H wird stärker die tatsächliche Verfügbarkeit berücksichtigt. In den Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln werden mit Ausnahme von Kommune H immer die angemessenen Nettokaltmieten pro Quadratmeter und die angemessenen Betriebskosten pro Quadratmeter festgelegt. Die Werte für die Betriebskosten werden, im Gegensatz zu den Fallstudienkommunen mit qualifizierten Mietspiegeln, immer aus den erhobenen Daten abgeleitet. In Kommune H wurden die angemessenen Bruttokaltmieten pro Wohnung festgelegt. Zwei Besonderheiten sind festzuhalten. In Kommune H wurden zusätzlich auch Angemessenheitsgrenzen für die Bruttowarmmieten festgelegt und in Kommune F erhöhen sich die Angemessenheitsgrenzen durch einen Klimabonus. Nachfolgend werden die Verfahren detailliert beschrieben.

Kommune F

In Kommune F werden die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten jährlich neu ermittelt und den Leistungsbehörden jeweils zum 1. Juli mitgeteilt. Sofern die Unterkunft energetisch saniert ist, kann bei Vorlage des Energieausweises ein Zuschlag auf die Richtwerte berücksichtigt werden. Die Zuschläge wurden anhand energetisch bedingter Kosten realisierter Sanierungsmaßnahmen von einer Arbeitsgruppe festgelegt, an der die Wohnungsbaugesellschaften, die privaten Vermieter, der Haus & Grundbesitzerverein, Mietervereine und der paritätische Wohlfahrtsverband beteiligt waren. Die Angemessenheitsgrenzen wurden anhand einer Datenbank festgelegt, in die die von einer Beratungsfirma quartalsweise gelieferten Angebotsmieten eingehen. Die Datei wird um Doppelerfassungen bereinigt. Eine repräsentative Gewichtung der angebotenen Wohnungen an die Struktur der Neuvermietungen oder des Bestands erfolgt nicht. Die Angemessenheitsgrenze für die Unterkunftskosten ergibt sich a) aus den angemessenen Nettokaltmieten pro Quadratmeter, b) den angemessenen Betriebskosten pro Quadratmeter und c) den angemessenen Wohnflächen. Letztere orientieren sich an den Normflächen der Sozialen Wohnungsförderung des Landes. Die angemessenen Betriebskosten und Nettomieten pro Quadratmeter werden anhand der Wohnungen

ermittelt, die in den letzten zwei Jahren angeboten wurden. Für die aktuellen Grenzen, die zum 01.07.2016 eingeführt wurden, ist der Zeitraum von März 2014 bis März 2016 maßgeblich. Die angemessenen Betriebskosten pro Quadratmeter entsprechen dem kreisweiten Durchschnitt der Betriebskosten in den jeweiligen Wohnungsgrößenklassen. Die angemessenen Nettokaltmieten pro Quadratmeter ergeben sich als Mittelwert der Nettokaltmieten pro Quadratmeter in den unteren Marktsegmenten. Diese werden für jede Wohnungsgrößenklasse in den verschiedenen Vergleichsräumen bestimmt. Sie umfassen die Wohnungen, deren Nettokaltmieten pro Quadratmeter in einem Intervall liegen, dass sich von -35% bis +10% um den Mittelwert erstreckt. Jährlich wird geprüft, ob das Angebot im unteren Marktsegmente eine hinreichende Zahl an Wohnungen umfasst. Davon wird ausgegangen, wenn von den angebotenen Wohnungen mindestens ein Drittel angemessen ist. Bei dieser Prüfung wird wieder nach Wohnungsgrößenklassen und Vergleichsräumen differenziert. 2016 lag der Anteil verfügbarer Wohnungen bei durchschnittlich 39%. Wenn der Zielwert nicht erreicht wird, wird das untere Segment ausgeweitet. Zu einer solchen Ausweitung ist es bei der erstmaligen Festlegung der Angemessenheitsgrenzen gekommen. Ursprünglich wurde das untere Segment nämlich über den Mittelwert der Nettokaltmieten pro Quadratmeter abgegrenzt. Weil das Angebot im unteren Segment zu gering war, wurde dieser Wert um 10% angehoben. Wegen der jährlichen Kontrolle des Angebots im unteren Marktsegment, wird der Ansatz von Kommune F nicht als rein wohnungsstandardorientiert, sondern als wohnungsstandard- und verfügbarkeitsorientiert bezeichnet. Wegen der Bedeutung der relativen und nicht der absoluten Häufigkeit von Wohnungen wird er von den Autoren als häufigkeitsorientierter Ansatz charakterisiert. Die geschilderte Vorgehensweise wird vom Sozialgericht aus verschiedenen Gründen nicht als schlüssig angesehen. Zum einen wird bemängelt, dass keine Bestandsmieten einbezogen wurden – ohne dass aber näher ausgeführt wird, wie eine Integration dieser preislich niedriger liegenden Quelle die Angemessenheitsgrenze zugunsten der Klägerseite modifizieren soll. Der Hauptkritikpunkt besteht aber darin, dass das untere Segment nicht anhand der Wohnungsqualität, sondern anhand der Höhe der Quadratmetermieten bestimmt werde. Das Gericht fordert, die Qualität aller im Datensatz einbezogenen Wohnungen zu ermitteln, um die Auswertung dann auf die Wohnungen des qualitativ unteren Segments beschränken zu können (Wohnungsstandardverfahren). Weil das nicht geschehen sei, könne die Datenbank nicht herangezogen werden. Mittlerweile liegt ein weiteres Urteil vor, dass sich gegen die Festlegung des Vergleichsraums wendet. Konkret wird bemängelt, dass eine Gemeinde trotz seines höheren Mietniveaus mit anderen Kommunen in einem Vergleichsraum zusammengefasst ist. Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Die Angemessenheitsgrenzen in Kommune F werden über die Angebotsmieten im unteren Marktsegment bestimmt. Als unteres Segment werden die Wohnungen angesehen, deren Nettokaltmieten pro Quadratmeter den Mittelwert der Nettokaltmieten pro Quadratmeter plus 10% nicht übersteigen, abzüglich der Wohnungen des untersten Segments. Aus diesem wird gemittelt. Die Verfügbarkeit wird in Kommune F insoweit berücksichtigt, als jährlich überprüft wird, ob die Angemessenheitsgrenzen zu einem hinreichenden Angebot an angemessenen Wohnungen führen. Das dafür herangezogene Kriterium ist nicht näher empirisch begründet.

Kommune G

Sowohl in Kommune G wie auch in Kommune K wurden die Angemessenheitsgrenzen von einem Beratungsunternehmen nach einem einheitlichen Verfahren festgelegt. Von daher kann an dieser Stelle auf die Beschreibung der Vorgehensweise für Kommune K verwiesen werden. Der zentrale Unterschied im Rechenweg besteht darin, dass die Erhöhung der vorläufigen Werte der Bestandsmietauswertung durch die nachgelagerte Analyse von Angebotsmieten nicht in dem Maße notwendig war wie in Kommune K. Kommune G sticht aus einem weiteren Grund heraus: Die Angemessenheitsgrenzen wurden als Satzung verabschiedet, in der auch die Wohnflächen abweichend von den Flächen der Landeswohnraumförderungsbestimmungen festgelegt wurden.

Kommune H

In Kommune H wurden sowohl bruttokalte als auch bruttowarme Angemessenheitsgrenzen festgelegt. In Kraft sind sie seit dem 01.03.2016. Ermittelt wurden sie durch ein Forschungsinstitut. Grundlage für die

Festlegung der Angemessenheitsgrenzen waren zwei Primärerhebungen, eine bei Privateigentümern und eine bei Wohnungsunternehmen. Auf diese Weise gingen automatisch auch Sozialwohnungen in den Datensatz ein. Neben den Wohnungsmerkmalen wurden die Neuvertragsmieten, die in den letzten vier Jahren vereinbart wurden, und die aktuellen Heizkosten erhoben. Bei den Privatvermietern wurde eine nach Gemeinden und Gebäudegrößen geschichtete Stichprobe gezogen, in die ca. die Hälfte der Gemeinden des Landkreises einbezogen wurde. Grundgesamtheit waren Gebäude (Adressen), in denen zwei und mehr Haushalten gemeldet waren. Die Gebäudeeigentümer wurden von den Grundsteuerstellen ermittelt. Ob eine Vermietung vorlag, wurde über die Befragung festgestellt. In den ausgewählten Gebäuden wurde eine von den Wohnungen, die in den letzten vier Jahren vermietet wurden, zufällig ausgewählt. War keine in diesem Zeitraum neu vermietete Wohnung vorhanden, wurde eine andere Wohnung zufällig ausgewählt. Deren Miete wurde auf das Neuvertragsmietniveau angehoben. Dabei wurde auf einen Faktor zwischen Neuvertag- und Bestandsmieten zurückgegriffen, der aus der Primärerhebung ermittelt wurde. In die Befragung der Wohnungsunternehmen wurden die fünf größten Anbieter des Kreises einbezogen. Bei den kleineren dieser Anbieter wurde eine Vollerhebung durchgeführt, bei den größeren wurde eine Stichprobe gezogen. Letztlich lagen für 732 privat und für 305 unternehmerisch vermietete Wohnungen verwertbare Fragebögen vor. Die Wohnungen des untersten Standards, die anhand von Wohnungsqualitäten identifiziert wurden, blieben unberücksichtigt. Die Verteilung der Untersuchungswohnungen wurde hinsichtlich der Wohnungsgröße, der Gemeindegröße und des Vermietertyps an die Verteilung des Wohnungsbestandes im Zensus 2011 angepasst. Anhand der Primärerhebung wurde der Mittelwert der Bruttokaltmieten errechnet, wobei nach Vergleichsräumen und Wohnungsgrößenklassen unterschieden wurde. Maßgeblich waren die Bruttokaltmieten pro Wohnung und nicht pro Quadratmeter. In einem der Vergleichsräume wurde zusätzlich die Verteilung der Bruttokaltmieten ermittelt, ebenfalls nach Wohnungsgrößenklassen differenziert. Diese Verteilung wurde anhand des Verhältnisses der Mittelwerte auf die anderen Vergleichsräume übertragen. In einem weiteren Schritt wurde die Zahl der Neuvermietungen geschätzt, die in den verschiedenen Vergleichsräumen und Wohnungsgrößenklassen in einem Monat zu erwarten ist. Dies erfolgte anhand der nach Größenklassen differenzierten Wohnungsbestände und anhand der wohnungs- und gemeindegrößenklassenspezifischen Fluktuationsraten. Letztere wurden aus dem Mikrozensus 2010 regressionsanalytisch ermittelt. Dabei wurde die Fluktuationsrate über eine Regressionsgleichung geschätzt, die abhängig von Haushaltsmerkmalen und regionalen Merkmalen war. In diese Gleichung wurden dann die regional vorgefundenen Merkmale eingesetzt, um vergleichsraumspezifische Werte zu erhalten. Die aus der Primärerhebung abgeleiteten Verteilungen der Bruttokaltmieten wurden auf die zu erwartende Zahl an Neuvermietungen übertragen. In einem weiteren Schritt wurden die Neuvermietungen berechnet, die den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften zugänglich sind. Dazu wurde ebenfalls regressionsanalytisch die von der Wohnungsgröße und von der Bruttokaltmiete abhängige Wahrscheinlichkeiten der Vermietung an einen leistungsbeziehenden Haushalt ermittelt. Grundlage war wieder der Mikrozensus 2010. Die Angemessenheitsgrenzen für die Bruttokaltmiete pro Wohnung wurden nun so festgelegt, dass es monatlich ungefähr einem Prozent der Haushalte mit Leistungsbezug möglich ist, eine angemessene Wohnung anzumieten. Diesem Prozentsatz liegt die Annahme zugrunde, dass im Vergleichsraum jährlich ca. 12% und monatlich ca. 1% der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften umziehen. Auch diese Werte wurden anhand des Mikrozensus 2010 ermittelt. Die Angemessenheitsgrenze für die Bruttowarmmiete ergab sich, indem die bruttokalte Angemessenheitsgrenze um die durchschnittlichen Heizkosten aller Mieter aus der Primärerhebung angehoben wurde. Zur Anerkennung der neuen Grenzen durch die Gerichte liegen derzeit noch keine Aussagen vor. Das in Kommune H gewählte Verfügbarkeitskriterium weicht leicht von dem ab, das in Kommune C maßgeblich war, weil hier die Quantifizierung nachfragender Bedarfsgemeinschaften konstant und damit unabhängig von der Angemessenheitsgrenze erfolgte. In Kommune H soll eine hinreichende Verfügbarkeit gegeben sein, wenn monatlich 1% bzw. jährlich 12% der Haushalte mit Leistungsbezug umzuziehen können. Da dieser Wert in Abhängigkeit von örtlichen Merkmalen bestimmt wurde, weist er indirekt auch eine Abhängigkeit von der Zahl unangemessen Wohnender auf.

Kommune K

In Kommune K wurden die Angemessenheitsgrenzen, deren Werte seit Mitte 2015 gelten, durch ein Beratungsunternehmen ermittelt. Grundlage für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen war eine Primärerhebung der Bestandsmieten und eine Erfassung der Angebotsmieten, die beide den gesamten Landkreis abdeckten. Auf diese Weise sollte sowohl die Wohnsituation der Bedarfsgemeinschaften als auch der Markt für Angebotsmieten richtig abgebildet werden. Außerdem sollte die abstrakte Verfügbarkeit von Wohnraum berücksichtigt werden. In der Primärerhebung der Bestandsmieten wurden auch Sozialwohnungen berücksichtigt. Ausgeschlossen wurden dagegen Wohnungen, die an persönliche Beziehungen oder weitere Leistungen gekoppelt waren. Ebenfalls unberücksichtigt blieben Wohnungen des untersten Standards, d.h. Wohnungen, bei denen ein Bad eine Sammelheizung oder beides fehlte. Die Bestandsmietenerhebung setzt sich aus drei Teilen zusammen: 1) einer datenbankgestützten Erhebung bei den großen Vermietern, 2) einer schriftlichen Befragung kleiner Vermieter und 3) einer Erfassung der Mieten aus dem SGB II-Datensatz des Jobcenters. Der daraus zusammengestellte Datensatz wurde um Doppelerfassungen bereinigt. Im Rahmen der schriftlichen Befragung wurden 730 kleine Vermieter angeschrieben. Dabei handelt es sich um eine Vollerhebung aller Eigentümer, die als Kleinvermieter identifiziert wurden. Über die Erhebung wurden 23.591 verwendbare Bestandsmieten generiert. Das sind ungefähr 50% der Mietwohnungen in Kommune K. Da die Datenbasis mehr als 10% des regional in Betracht zu ziehenden Mietwohnungsbestandes übersteigt, wird sie seitens der interviewten Akteure entsprechend einem Urteil des BSG (B 14/7b AS 44/06 R) als repräsentativ angesehen. Ob eine repräsentative Gewichtung an die Struktur der Neuvermietungen oder des Bestands erfolgte, konnte nicht geklärt werden. Die Mieten wurden auf die Nettokaltmiete pro Quadratmeter umgerechnet und den Wohnungsmarkttypen und Wohnungsgrößenklassen zugeordnet. Die gebildeten Tabellenfelder wurden um Extremwerte bereinigt (Werte, die vom Mittelwert um mehr als das 1,96-fache der Standardabweichung abweichen). Danach ergaben sich 22.130 auswertbare Mietwerte. Um das aktuelle Vermietungsgeschehen abzubilden und die abstrakte Verfügbarkeit prüfen zu können, wurden neben den Bestandsmieten auch die Angebotsmieten erfasst und zwar für den Halbjahreszeitraum von November 2014 bis April 2015. Auch diese Werte wurden auf die Nettokaltmiete pro Quadratmeter umgerechnet, und den Wohnungsmarkttypen zugeordnet. Zusätzlich wurden sie um Dubletten und Extremwerte bereinigt. Von den 816 erhobenen Wohnungen gingen 779 in die Auswertung ein. Es wird darauf hingewiesen, dass das tatsächliche Angebotsvolumen (bei einer üblichen Fluktuation von 8 bis 10% des Bestands) größer ist als die Anzahl der Vermietungsanzeigen. Außerdem sei der Leerstand zu berücksichtigen. Die erhobenen Angebotsmieten wurden deshalb nur als Stichprobe betrachtet, die die Struktur des Angebots aber gut abbildet. Der Ansatz ermittelt die Angemessenheitsgrenzen nun in zwei Schritten. Zunächst wird ein Perzentil der Bestandsmieten festgelegt, das die vorläufigen Angemessenheitsgrenzen (nettokalt) pro Quadratmeter definiert. Im Unterschied zu den anderen Perzentilfestlegungen, die mehr oder weniger normativ erfolgen, wird die Höhe des Perzentils an der örtlichen Nachfrage im unteren Marktsegment ausgerichtet. Maßgeblich ist der Anteil der Niedrigeinkommensbezieher und der Transferempfänger (Grundsicherung und Wohngeld). Zusätzlich wurden Geringverdiener³⁷ und Empfänger von BAföG / Bundesausbildungsförderung hinzugezählt. Dabei wurde wieder nach der Haushaltsgröße und den Vergleichsräumen differenziert. Die Nachfrager im unteren Marktsegment wurden auf 24% der Haushalte geschätzt. Für Ein-Personen-Haushalte lag der Wert bei 38%, für Zwei-Personen-Haushalte bei 17%, für Drei-Personen-Haushalte bei 18%, für Vier-Personen-Haushalte bei 19% und für Fünf-Personen-Haushalte bei 38%. Mit den vorläufigen Angemessenheitsgrenzen wird geprüft, ob das angemessene Angebot hinreichend groß ist. Zielgröße sind dabei 10% bis 20% der Wohnungen aus der Angebotsdatenbank. Wird der Zielwert unter- oder überschritten, werden die vorläufigen Angemessenheitsgrenzen (nettokalt) pro Quadratmeter angehoben oder abgesenkt. Die Zielgröße von 10% bis 20% der Angebotsmieten erscheint normativ gesetzt. Die Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter wurden in einem zweistufigen Verfahren festgelegt. Die vorläufigen Werte wurden aus der Bestandsmietendatei anhand der Perzentile, die dem Anteil der Nachfrager im unteren Marktsegment entsprachen, abgeleitet. Für die Woh-

³⁷ Bei den Geringverdienern wird von einem Bundesdurchschnitt ausgegangen, der aus BMVBS/BBSR (2009) entnommen wurde.

nungen von 30 m² bis 50 m² beispielsweise wurde Nettomiete pro Quadratmeter bestimmt, die 38% der Wohnungen nicht überschritten. Dabei wurde nach Vergleichsräumen differenziert vorgegangen. Das beauftragte Beratungsunternehmen weist darauf hin, dass bei dieser Vorgehensweise implizit unterstellt wird, dass sich alle Haushalte bei der Wohnungswahl an den Normflächen orientieren und dass Ungleichverteilungen zwischen Haushalts- und Wohnungsgrößen unberücksichtigt bleiben (siehe zu diesem Problem auch Exkurs 4). Dieses Manko sollte durch den zweiten Schritt ausgeglichen werden. Dabei wurde zunächst ermittelt, wie hoch der Anteil der Wohnungen aus der Angebotsdatenbank ist, die zu den vorläufigen Angemessenheitsrichtwerten anmietbar sind. Auch hier wurde nach Vergleichsräumen und Wohnungsgrößenklassen differenziert. Waren die Anteile zu hoch oder zu niedrig, wurden im Bestandsdatensatz solange erhöhte oder reduzierte Perzentile iterativ geprüft, bis die Angebotsanteile das Niveau erreichten, das als ausreichend angesehen wird. Diese zweite Bedingung war in Kommune K bedeutsam und führte zu einer Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen. Als ausreichend für „normale“ Wohnungsmarktverhältnisse wurden Werte von 10% bis 20% der Angebotsmieten betrachtet. Um Fehlerbreiten zu verringern, wurden die Perzentile in 5er Schritten aufgerundet. Als angemessene Betriebskosten pro Quadratmeter wurde der Median der Betriebskostenvorauszahlung herangezogen, die im Rahmen der Bestandsmieten-erhebung erfasst wurden. Da die Betriebskostenvorauszahlungen aus dieser Erhebung nach Angabe des beauftragten Beratungsunternehmens höher sind als die tatsächlichen Aufwendungen der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, entstehen diesen dadurch keine Nachteile. Die bruttokalten Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter ergeben sich über die Addition der angemessenen Nettokaltmieten und der Median-Betriebskosten. Die so errechnete Quadratmetermieten werden mit den Flächenrichtwerten multipliziert und ergeben die bruttokalten Angemessenheitsgrenzen pro Wohnung. Zusätzlich wurde untersucht wie hoch der Anteil der Angebotsmieten ist, der unter den Angemessenheitsgrenzen (bruttokalt) liegt. Basis waren die Angebotsmieten zuzüglich der kalten Betriebskosten aus der Bestandsmieten-erhebung. Auch hier wurde nach den haushaltsgrößenspezifischen Wohnungsgrößenklassen unterschieden. Bei den Feldern ohne Werte liegen weniger als 10 Angebotsmieten vor. In Wohnungsmarkttyp II können scheinbar keine angemessenen Wohnungen angemietet werden, die eine Fläche von 80 m² bis 90 m² haben. Zu berücksichtigen sei aber, dass sich ein deutlich höherer Anteil – nämlich 40% – ergebe, wenn statt der Angebotsmieten die Neuvertragsmieten betrachtet werden. Die Neuvertragsmieten lagen nämlich fast immer unter den Angebotsmieten. Als Neuvertragsmieten wurden die Bestandsmieten herangezogen, die im Zeitraum von Juni 2014 bis März 2015 abgeschlossen wurden. Eine endgültige Entscheidung des Gerichts zu den Angemessenheitsgrenzen liegt noch nicht vor. Die kritische Einschätzung des Gerichts gegenüber der Vergleichsraumbildung wurde oben bereits thematisiert. Als charakteristisch an der Vorgehensweise in Kommune K kann angesehen werden, dass das Perzentil zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen im ersten Schritt des Verfahrens an der Nachfrage im unteren Segment ausgerichtet wird. Bei der Revision der Perzentile im zweiten Schritt, die anhand der Angebotsmieten erfolgt, erscheinen die Zielwerte (10% bis 20%) der Angebotsmieten aber weniger gut begründet. Ob eine Anpassung der Struktur der angebotenen Wohnungen an die Struktur der Neuvermietungen erfolgte, bleibt unklar. Ebenfalls im Detail unklar bleibt, wie die beiden von dem beauftragten Beratungsunternehmen angesprochenen Probleme – das Mismatching zwischen Haushalts- und Wohnungsgrößen und der Umstand, dass Haushalte nicht nur Wohnungen anmieten, die der Normfläche entsprechen – durch das iterative Verfahren gelöst werden.

4.4.2.3 Fallstudienkommunen mit sonstigen Daten

In zwei Fallstudienkommunen wurden die Angemessenheitsgrenzen anhand sonstiger Daten festgelegt. Beide Fallstudien sind durch einen sehr entspannten Wohnungsmarkt und durch hohe Anteile von kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften am Mietwohnungsbestand geprägt (siehe Tabelle 15). Von daher ist es wenig erstaunlich, dass sich die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen in beiden Kommunen auf Datensätze stützt, die bei diesen Unternehmen erhoben wurden.

Die in den Kommunen D und L verfolgten Strategien sind dennoch unterschiedlich. Während sich die Kommune L dafür entschloss, ein schlüssiges Konzept zu erstellen und die Vielzahl an Kostensenkungs- und Widerspruchsverfahren zu reduzieren und dabei aber durch die intensive Abstimmung mit den örtlichen Wohnungsmarktakeuren auffällt, wird in Kommune D das Überangebot an Wohnungen genutzt, um die Kosten der Unterkunft möglichst niedrig zu halten. Ein echtes schlüssiges Konzept wurde in Kommune D bisher noch nicht erstellt, allerdings wird auf den Datensatz der Mieten der institutionellen Vermieter zurückgegriffen. Dies ist unter zwei Gesichtspunkt zu beurteilen. Zum einen hat Kommune D die geringste Zahl an Leistungsempfängern unter den Fallstudienkommunen, so dass die Erstellung eines grundsicherungsrelevanten Mietspiegels hier an der Fallzahl gemessen relativ teuer wäre. Außerdem ist eine Unterbringung unangemessen Wohnender aufgrund der vielen Leerstände genau in den Beständen möglich, die dieser nicht repräsentative Datensatz abbildet. Für den Fall, dass der Leistungsträger durch Gerichtsurteile dazu gezwungen werde, die Höchstbetragstabelle des Wohngelds für die Bemessung des Unterkunftsbedarfs zugrunde zu legen, solle die Erstellung eines schlüssigen Konzepts aber nochmals erörtert werden. Da die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge deutlich über dem Mietniveau in Kommune D liegen, wäre mit deutlich höheren Aufwendungen für die Unterkunftskosten zu rechnen.

Tabelle 19: Fallstudienkommunen mit grundsicherungsrelevanten Mietspiegeln

Fallstudien-kommune	Datengrundlage	Ansatz	Kriterien	Gegenstand der Festlegung
Kommune D	Bestandsmieten der Wohnungsunternehmen	Häufigkeitsorientiert	Mieten, 70. Perzentil	NKM und BK pro m ²
Kommune L	Bestandsmieten der Wohnungsunternehmen	Häufigkeitsorientiert	Mieten, gewichteter Durchschnitt	BKM pro m ²

Quelle: Eigene Darstellung. NKM: Nettokaltmiete; BKM: Bruttokaltmiete.

Die Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen können in beiden Fällen als häufigkeitsorientiert bezeichnet werden. In Kommune D wurde der Perzentilwert zur Abgrenzung des unteren Segments zwar unter Beachtung der Verfügbarkeit entsprechender Wohnungsangebote festgelegt. Wie der Datensatz der Wohnungsangebote zusammengesetzt war und welches Kriterium für die Verfügbarkeit angesetzt wurde, konnte aber nicht geklärt werden. In Kommune L hat man die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen ebenfalls überprüft, wobei aber auch hier das maßgebliche Kriterium nicht deutlich gemacht werden konnte.

In beiden Kommunen wurden die Angemessenheitsgrenzen über die Mieten pro Quadratmeter und die Normfläche festgelegt. In Kommune D ging man dabei von den Nettokaltmieten pro Quadratmeter aus, während man in Kommune L die Bruttokaltmieten pro Quadratmeter ansetzte. In Kommune L wurde zusätzlich auch eine bruttowarme Angemessenheitsgrenze festgelegt, so dass es hier möglich ist, höhere Unterkunfts- durch geringere Heizkosten auszugleichen.

Kommune D

Die in der Kommune D geltenden Angemessenheitsgrenzen wurden bereits 2010 festgelegt. Die angemessenen Unterkunftskosten ergeben sich, indem die angemessene Nettokaltmiete und die angemessenen Betriebskosten jeweils pro Quadratmeter addiert und mit der Normfläche multipliziert werden. Festgelegt wurden die Werte durch das Sozialamt der Kommune D. Das Verfahren wird von der Kommune selbst nicht als schlüssiges Konzept angesehen. Grundlage war eine Erhebung bei den Wohnungsunternehmen. Erfasst wurden Wohnblöcke mit der Anzahl der Wohnungen und den durchschnittlichen Bestandsmieten pro Quadratmeter. Insgesamt wurden ca. 5.000 Wohnungen erfasst. Den einzelnen Wohnungen wurden die durchschnittlichen Quadratmetermieten der Blöcke zugeordnet. Als Angemessenheitsgrenze wurde das 70. Perzentil herangezogen, d.h. der Mietwert, den 70% der Wohnungen nicht überstiegen. Bei der Festlegung des Perzentilwerts wurde auch die Verfügbarkeit berücksichtigt. Dazu wurden zusätzlich die von

einem kommerziellen Anbieter und in Wohnungsanzeigen veröffentlichten Wohnungsangebote und die Neuvertragsmieten von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften erfasst. Auch aktuell werden Angebote erfasst. Diese werden aber nicht systematisch ausgewertet, sondern nur im Einzelfall zum Nachweis der Verfügbarkeit angemessener Wohnungen herangezogen. Die Angemessenheitsgrenzen wurden seit 2010 nicht mehr angepasst - zum einen, weil das Jobcenter mit diesen Grenzen noch umgehen könne und die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften im Regelfall noch angemessene Wohnungen fänden. Zum anderen habe die Fortschreibung des einfachen Mietspiegels gezeigt, dass es noch ausreichend angemessene Wohnungen gäbe: von den 6.000 Wohnungen, die in den Mietspiegel eingingen, lägen nämlich 2.000 innerhalb der Angemessenheitsgrenze. Ein weiterer Grund für die Beibehaltung der alten Angemessenheitsgrenzen liege darin, dass bei einer Neufestlegung die BSG-Rechtsprechung beachtet werden müsse, der zufolge ein schlüssiges Konzept zu erstellen wäre. Mit dem zuständigen Sozialgericht hat man sich darauf verständigt, bei Gerichtsverfahren die Angemessenheit der Grundmiete anhand des aktuellen Tabellenmietspiegels und die Angemessenheit der Betriebskosten anhand des Betriebskostenspiegels „Bundesländer Ost“ zu beurteilen. Auf diese Werte wird auch bei Widerspruchsverfahren zurückgegriffen. Die Mietspiegelwerte liegen nur bei den kleinsten Wohnungen (bis 50 m²) über den Werten der Richtlinie. Bei den größeren Wohnungen sind die Mietspiegelwerte niedriger. Da die Differenz sehr gering ist, wird ein schlüssiges Konzept von der Stadt nicht für erforderlich gehalten. Wegen einer beim zuständigen Landessozialgericht anhängigen Berufung lässt sich gegenwärtig nicht sagen, ob diese Praxis Bestand haben wird. Nach BSG-Rechtsprechung erfüllten einfache Mietspiegel nämlich nicht die Kriterien für ein schlüssiges Konzept. Ob das LSG ein schlüssiges Konzept fordert, bleibt abzuwarten. Ausgangspunkt der Berufung war eine Klage, die infolge des fehlenden schlüssigen Konzepts von einem Erkenntnisausfall bei der Stadt ausgeht und dessen Heilung durch den Rückgriff des Sozialgerichts auf den Mietspiegel nicht akzeptiert. Sie fordert die hilfsweise Heranziehung der wohngeldrechtlichen Miethöchstbeträge zuzüglich eines 10-prozentigen Zuschlags. Wenn dies seitens des LSG verlangt würde, müsste die Stadt nach Aussage der interviewten Akteure ein schlüssiges Konzept erstellen, weil die wohngeldrechtlichen Miethöchstbeträge nach der Wohngeldreform weit über den Angemessenheitsgrenzen liegen und die damit verbundenen Kosten nicht tragbar wären. Wie der ausgewählte Perzentilwert konkret festgelegt wurde, konnte nicht nachvollzogen werden. Es wird zwar darauf verwiesen, dass dabei die Verfügbarkeit von Wohnungsangeboten berücksichtigt wurde, nicht gezeigt wird aber, wie viele und welche Wohnungen die Angebotsdatenbank umfasste und welches Kriterium für die Beurteilung der Verfügbarkeit maßgeblich war. Bei der Beurteilung des Vorgehens teilen die Autoren die Einschätzung der Stadt, dass es sich nicht um ein schlüssiges Konzept handelt. Der Fall ist aber insofern interessant, da angesichts der Leerstände durchaus plausibel dargelegt werden kann, dass die Versorgung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mit Wohnungen kein Problem ist. An diesem Fallbeispiel zeigt sich somit deutlich die Problematik, dass verschiedene Ansätze zur Definition einer Angemessenheitsgrenze (hier konkret der Bezug zu einer Vergleichsgruppe, der einfache Standard und die ausreichende Häufigkeit) im Widerspruch stehen können. Dadurch stoßen die Angemessenheitsgrenzen bei den Wohnungsmarktakteuren auf Widerspruch, wobei die Diskussion darüber auch in der Presse ausgetragen wird (vgl. Kapitel 4.5).

Kommune L

Mit der Neufestlegung der Angemessenheitsgrenzen im Jahr 2014 sollte der gerichtlichen Forderung nach der Erstellung eines schlüssigen Konzepts nachgekommen werden. Außerdem sollten die Probleme mit den großen Wohnungsbaugesellschaften, die den großen Teil der Mietwohnungen anbieten, gelöst werden. Um die Grenzen mit den Wohnungsbaugesellschaften besser abstimmen zu können, entschied man sich dafür, das Konzept selbst zu erstellen. Dies erschien erfolgversprechender als die anonyme Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen durch einen Auftragnehmer, die letztlich nicht akzeptiert würden. Der Erfolg der neuen Grenzen zeigt sich nach Aussagen des Landkreises darin, dass es Kostensenkungsverfahren kaum und Widersprüche gar nicht mehr gibt. Von daher liegt auch keine Beurteilung der Angemessenheitsgrenze durch die Gerichte vor. Festgelegt wurden bruttokalte und bruttowarme Angemessenheitsgrenzen, wobei die bruttowarmen Grenzen nach der Heizungsart differenziert sind. Die Grenzen gelten

seit dem 1.10.2014. Die Fortschreibung der Grenzen soll im Turnus von drei Jahren erfolgen. Grundlage für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen war eine Erhebung, die in allen Gebietseinheiten bei den fünf größten Vermietern durchgeführt wurde³⁸. Erhoben wurde, nach unsanierten, teilsanierten und komplett-sanierten Wohnungen getrennt, die Zahl der Wohnungen, die durchschnittlichen Bruttokaltmieten pro Quadratmeter und die durchschnittlichen Heizkosten pro Quadratmeter. Zusätzlich wurden auch die leer stehenden Wohnungen und deren Quadratmetermieten erfasst. Eine Differenzierung nach der Wohnungsgröße erfolgte nicht, weil das einen zu großen Aufwand bedeutet hätte und befürchtet wurde, dass die Teilnahmebereitschaft dadurch abnimmt. Die Angemessenheitsgrenzen wurden in zwei Schritten festgelegt. Zunächst wurde für jede Sanierungsklasse die durchschnittliche Bruttokaltmiete pro Quadratmeter berechnet. Leer stehende Wohnungen wurden bei der Durchschnittsbildung nicht berücksichtigt. Im zweiten Schritt wurde aus diesen Werten das gewichtete Mittel berechnet. Die Gewichtung erfolgte über die Anteile der unterschiedlichen Sanierungsklassen an den erfassten Wohnungen, die bei 7% für unsanierte, 36% für teilsanierte und 57% für vollsanierte Wohnungen lagen. Die Einbeziehung auch der höchsten Sanierungsklasse in die Ermittlung der Angemessenheitsgrenze erfolgte im Hinblick auf den hohen Sanierungsstand und das Ziel, eine auskömmliche Grenze festzulegen und Kostensenkungsverfahren zu verhindern. Für die Ein- und Zweipersonenhaushalte wurden die höheren alten Angemessenheitsgrenzen beibehalten. Bei den Einpersonenhaushalten ist dies nicht nur durch den Bestandsschutz begründet, sondern auch dadurch, dass es kaum Wohnungen gibt, die der Normfläche entsprechen, so dass Alleinstehende i.d.R. dazu gezwungen sind, eine größere Wohnung anzumieten³⁹. Nachdem die Angemessenheitsgrenzen festgelegt waren, wurden sie mit den Preisen aus Vermietungsanzeigen und den Preisen der Leerstände verglichen. Da sich dabei herausstellte, dass angemessene Wohnungen auch verfügbar waren, konnte der vorläufige Wert beibehalten werden. Außerdem wurden die Grenzen auch mit den Mieten aus der SGB II-Statistik abgeglichen. Damit sollte abgeschätzt werden, wie viele Kostensenkungsverfahren und Umzüge zu erwarten sind. Auch dies führte aber zu keiner Veränderung des vorläufigen Werts. Die Marktbeobachtung wird seitdem fortgeführt. Dabei wird allerdings nur geschaut, ob angemessene Wohnungen verfügbar sind. Die Anzahl der verfügbaren Wohnungen spielt keine Rolle. Die Angemessenheitsgrenzen für die Heizkosten wurden separat festgelegt. Anschließend wurden die beiden Grenzen zur bruttowarmen Angemessenheitsgrenze zusammengefasst. Die Angemessenheit wird anhand der Bruttowarmmiete überprüft. Es ist somit möglich, höhere Unterkunfts- durch geringere Heizkosten auszugleichen. Kommune L verfolgte das Ziel, den Unterkunftsbedarf weitgehend frei von Widerspruch durch die Wohnungsmarkttakteure zu bemessen. Dies wurde erreicht. Aufgrund der Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen ist eine Vermittlung angemessener Wohnungen bei den großen Unternehmen nach Aussagen des Leistungsträgers problemlos möglich. Dadurch ist die Frage, ob es sich um ein schlüssiges Konzept handelt, lokal in den Hintergrund getreten.

4.5 Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen

Um die Eignung der Angemessenheitsgrenze zur Bedarfsdeckung zu beurteilen und daraus mögliche Schlussfolgerungen für die Konzeption von Verfahren zu ziehen, wird im Folgenden die Angemessenheitsgrenze verglichen mit den Bestandsmieten der Bedarfs- und Estandsgemeinschaften und den örtlichen Angebotsmieten. Ergänzt wird dies durch eine qualitative Einschätzung der Wohnungsmarkttakteure an sechs Standorten.

³⁸ In manchen Gebietseinheiten (Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften) gab es keine fünf Vermieter.

³⁹ Es gibt Wohnungen mit 30 m² und 50 m² aber keine, die der Normfläche von 45 m² entsprechen. Auch die bruttowarme Angemessenheit bietet die Möglichkeit, eine zu hohe Grundmiete durch sparsames Heizverhalten auszugleichen.

4.5.1 Statistische Vergleiche

4.5.1.1 Angemessenheitsgrenzen und tatsächliche Kosten der Unterkunft

Tabelle 20 zeigt für die Fallstudienkommunen den Unterschied zwischen den wohnungsbezogenen Angemessenheitsgrenzen und den durchschnittlichen Unterkunfts-kosten pro Wohnung. Deutlich wird, dass die Angemessenheitsgrenzen (die eine Obergrenze darstellen) meist über den durchschnittlichen Unterkunfts-kosten liegen und dass dieser Unterschied mit der Haushaltsgröße zunimmt. Dies ist darauf zurück-zuführen, dass insbesondere größere Bedarfsgemeinschaften in Wohnungen leben, deren Wohnfläche deutlich unter den Normflächen liegt. Negative oder sehr geringe Werte sind ein Indiz für eine hohe Über-schreiterquote.

Tabelle 20: Angemessenheitsgrenzen und tatsächliche Kosten der Unterkunft (bruttokalt) pro m²

Fallstudienkommune (jeweils Teilraum)	Differenzbeträge (Angemessenheitsgrenze – tatsächliche KdU)				
	Haushaltsgröße				
	1	2	3	4	5
Kommune A	80	54	82	162	257
Kommune B	135	125	155	277	425
Kommune C	55	36	57	64	85
Kommune D	-16	-8	25	55	71
Kommune E	27	-32	13	50	68
Kommune F	29	-14	3	11	47
Kommune G	30	10	2	41	21
Kommune H	79	71	80	135	165
Kommune I	51	-20	-46	81	124
Kommune J	33	19	48	90	117
Kommune K	-9	-9	46	87	222
Kommune L	26	32	24	68	88

Quelle: Berechnungen auf Basis der Angaben der Fallstudienkommunen. Zu beachten ist, dass es die Werte auf volle Eurobeträge gerundet wurden und dass es sich bei den Angemessenheitsgrenzen um die Werte handelt, die zur Jahreswende 2015/2016 galten. In einigen Fallstudienkommunen wurden die Angemessenheitsgrenzen seitdem angehoben.

4.5.1.2 Angemessene und tatsächliche Betriebskosten

Die tatsächlichen Betriebskosten wurden über eine Auswertung der BA-Statistik für die Teilräume mit gleichen Angemessenheitsgrenzen ermittelt. In den Kommune B, C, H und L existieren aufgrund der Festlegung von bruttokalten Angemessenheitsgrenzen keine Werte für die angemessenen Betriebskosten. Tabelle 21 zeigt den Vergleich zwischen angemessenen (soweit vorliegend) und den durchschnittlichen tatsächlichen Betriebskosten in den betrachteten Teilräumen.

Tabelle 21: Angemessene und tatsächliche Betriebskosten pro m²

Fallstudienkommune (jeweils Teilraum)	Differenzbeträge (angemessene - tatsächliche Betriebskosten)				
	Haushaltsgröße				
	1	2	3	4	5
Kommune A	0,7	0,43	0,38	0,29	0,1
Kommune B					
Kommune C					
Kommune D	0,02	-0,11	-0,25	-0,34	-0,17
Kommune E	-0,02	-0,01	-0,01	-0,11	-0,32
Kommune F	0,41	0,19	0,12	0,16	0,03
Kommune G	0,87	1,06	0,87	0,58	0,79
Kommune H					
Kommune I	-0,07	-0,16	-0,42	-0,41	-0,55
Kommune J	0,8	0,72	0,73	0,86	0,81
Kommune K	0,04	-0,09	-0,1	-0,15	-0,28
Kommune L					

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Fallstudienkommunen sowie einer Sonderauswertung der BA.

Vergleicht man die tatsächlichen Betriebskosten zunächst zwischen den Teilräumen, dann fallen die enorm großen regionalen Unterschiede auf. Die höchsten Werte werden in Kommune Bund die geringsten in Kommune G erreicht. Ebenfalls sehr niedrig sind auch die Werte in Kommune I. Für einen Alleinstehenden liegen sie in Kommune B bei 1,67 € pro m² und Monat, in Kommune G bei 0,63 € und in Kommune I bei 0,74 €.

Vergleicht man die angemessenen mit den tatsächlichen Betriebskosten, dann fallen Kommune A, G, I und J auf. In Kommune G sind die Angemessenheitswerte mehr als doppelt so hoch als die tatsächlichen Betriebskosten. Auch in den Kommunen A und J sind die angemessenen Betriebskosten höher als die tatsächlichen. Hier werden möglicherweise alle Betriebskostenarten addiert (vgl. Exkurs 3). In Kommune I sind dagegen die tatsächlichen Betriebskosten höher als die angemessenen. Die hohen negativen Beträge in Kommune I resultieren aus den offensichtlich recht niedrig angesetzten Sozialhilferichtlinien des Bundeslandes.

4.5.1.3 Angemessenheitsgrenzen, ortsübliche Vergleichsmieten und Angebotsmieten

Weil ortsüblichen Vergleichsmieten und Angebotsmieten üblicherweise pro Quadratmeter angegeben sind, erfolgt der Vergleich mit den Angemessenheitsgrenzen ebenfalls pro Quadratmeter. Letztere ergeben sich, indem die wohnungsbezogenen Werte durch die Normflächen geteilt werden. Der Vergleich von Angemessenheitsgrenzen erfolgt auf Basis der Quadratmetermieten. Die ortsüblichen Vergleichsmieten wurden für eine konkrete Adresse des ausgewählten Teilraumes ermittelt (vgl. Tabelle 16 bzw. Kapitel 8.4.3), die Angebotsmieten dagegen über den gesamten Teilraum. Bei den ausgewählten Teilräumen handelt es sich um solche mit einheitlichen Angemessenheitsgrenzen. Das sind entweder Vergleichsräume oder Wohnungsmarkttypen.

Tabelle 22: Angemessenheitsgrenzen, ortsübliche Vergleichsmieten und Angebotsmieten pro m² (jeweils nettokalt)

Fallstudien- kommune (jeweils Teilraum)	Differenz: ortübliche Vergleichsmiete minus Angemessenheitsgrenzen (nettokalt)					Differenz: Angebotsmiete minus Angemessenheitsgrenzen (nettokalt)				
	Haushaltsgröße					Haushaltsgröße				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Kommune A	-1,00	-0,85	-0,69	-0,60	-0,44	0,21	0,63	0,88	0,92	1,35
Kommune B	-1,21	-1,00	-1,37	-1,82	-2,40	2,95	3,36	3,33	3,24	2,78
Kommune C	-1,41	-1,31	-0,21	-0,29	-0,27	0,17	0,27	0,70	0,92	1,67
Kommune D	0,18	0,16	0,15	0,24	0,17	0,88	0,62	1,27	1,55	1,48
Kommune E	-1,76	-0,96	-0,03	0,02	0,04	-0,22	0,31	0,42	0,29	0,33
Kommune F						-0,52	-0,13	-0,17	-0,25	-0,21
Kommune G						-0,82	-1,10	-0,72	-0,59	-0,40
Kommune H	-2,28	-1,67	-1,06	-0,67	-0,07	-1,18	-0,59	0,14	0,53	1,03
Kommune I	-1,60	-0,08	0,31	0,44	0,52	-0,68	1,23	1,54	1,26	1,38
Kommune J	-0,93	-0,75	-0,73	-0,89	-0,95	0,07	-0,18	-0,16	-0,40	-0,39
Kommune K	0,08	0,39	0,60	0,34	-0,22	1,98	2,22	2,10	1,95	1,71
Kommune L						-0,49	-0,54	0,36	0,27	0,34

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Fallstudienkommunen, einer Auswertung der örtlichen Mietspiegel sowie einer Sonderauswertung von Angebotsmieten durch das BBSR.

Der Vergleich der ortsüblichen Vergleichsmieten und der Angebotsmieten mit den Angemessenheitsgrenzen ist schwierig, weil sich die Angemessenheitsgrenzen meist auf die Bruttokaltmieten beziehen, während die Vergleichs- und Angebotsmieten auf die Nettokaltmieten bezogen sind. Um die Werte vergleichbar zu machen, wurden die bruttokalten Angemessenheitsgrenzen um die Betriebskosten reduziert. Dies erfolgte idealerweise anhand der angemessenen Betriebskosten. In den Kommune B, C, H und L wurden die durchschnittlichen tatsächlichen Betriebskosten der SGB-II-Leistungsempfänger von den bruttokalten Angemessenheitsgrenzen abgezogen.

Vergleicht man die Angemessenheitsgrenzen (nettokalt) mit den Vergleichsmieten, dann stechen Kommune D und K hervor. Während die Angemessenheitsgrenzen in allen anderen Vergleichsräumen höher als die Vergleichsmieten sind, ist in diesen beiden Kommunen das Gegenteil der Fall (mit Ausnahme bei den 5-Personenhaushalten in Kommune K). Das Gleiche gilt für die Haushalte mit drei und mehr Personen auch in Kommune I.

Vergleicht man die Angemessenheitsgrenzen (nettokalt) mit den Angebotsmieten, dann fallen die untersuchten Teilräume in Kommune F, G und J auf. Dort liegen die Angemessenheitsgrenzen über den Angebotsmieten (Ausnahme Alleinstehende in Kommune J). Für einzelne Haushaltsgrößen gilt das auch bei den untersuchten Teilräumen in Kommune E, H und L. Dort dürfte es keine Probleme bei der Unterbringung von Grundsicherungsempfängern geben, die die Angemessenheitsgrenzen überschreiten. In den anderen Kommunen (insbesondere in Kommune B) dürfte dies dagegen schwieriger sein.

4.5.1.4 Überschreiterquoten

Die Überschreiterquoten (d.h. der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die unangemessen wohnen) wurden von den Fallstudienkommunen anhand der operativen Datensätze aus der SGB II-Statistik und mit Hilfe eines Excel-Programms ermittelt, dass vom IWU entwickelt und den Kommunen zur Verfügung gestellt wurde. Die Analyse war auf die ausgewählten Teilräume mit einheitlichen Angemessenheitsgrenzen beschränkt. In die Auswertung gingen alle Bedarfsgemeinschaften ein. Im Rahmen der Analyse wurden die Bedarfsgemeinschaften ausgeschlossen, die mit weiteren Haushaltsmitgliedern zusammenleben, die mehr als fünf Mitglieder haben und deren Angaben nicht vollständig waren. Die Werte schwanken zwischen

39% in Kommune K und 16% in Kommune B. Die geringen Werte in Kommune B sind vermutlich eine Folge der geringen Wohnflächen.

Tabelle 23: Überschreiterquote im SGB II

Kommune	Insgesamt (nach Produkt- theorie)	unangemessen wegen Überschreitung von			fehlende Werte	Anteil der Aner- kenntnisse un- angemessener Kosten
		m ² -Miete und Fläche	nur Fläche	nur m ² - Miete		
Kommune A	17%	2%	11%	3%	0%	13%
Kommune B	16%	4%	6%	6%	0%	11%
Kommune C	20%	4%	13%	4%	0%	9%
Kommune D	39%	12%	15%	13%	0%	9%
Kommune E	34%	8%	16%	10%	0%	21%
Kommune F	33%	8%	18%	7%	0%	11%
Kommune G	34%	7%	22%	5%	0%	17%
Kommune H	23%	4%	13%	5%	2%	10%
Kommune I						
Kommune J	26%	4%	13%	6%	4%	5%
Kommune K	39%	11%	9%	19%	0%	15%
Kommune L						

Quelle: Berechnung der Fallstudienkommunen anhand eines vom IWU zur Verfügung gestellten Tools. Die Werte für Kommune I und L konnten nicht valide ausgewertet werden.

4.5.2 Beurteilung der Angemessenheitsgrenzen durch die Wohnungsmarktakeure

Vor dem Hintergrund der Wohnungsmarktlage (Kapitel 4.3), der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze (Kapitel 4.4) und der statistischen Einordnung der Angemessenheitsgrenzen (Kapitel 4.5.1) stellt sich die Frage, wie die Wohnungsmarktakeure die Angemessenheitsgrenze beurteilen. Deren Einschätzung konnte in den sechs Fallstudienkommunen mit vertieften Expertengesprächen erhoben werden.

Kommune B

Nach Aussagen der Wohnungsmarktakeure ist es unangemessen wohnenden Grundsicherungsempfängern nicht möglich, eine unter den Angemessenheitsgrenzen liegende Wohnung zu finden. Es sei denn, sie verzichteten auf eine den Normflächen entsprechende Wohnung oder wichen auf Substandardwohnungen aus. Unter der Situation litten vor allem Haushalte, die bei der Wohnungsvergabe diskriminiert würden, und Haushalte, die nicht die Kompetenz hätten, den Nachweis einer erfolglosen Wohnungssuche zu führen oder die Besonderheiten des Einzelfalls deutlich zu machen. In beiden Fällen seien das Haushalte mit Migrationshintergrund. Angesichts der geschilderten Situation sind die geringe Zahl der Überschreiter (16%) und die im Vergleich dazu hohe Zahl der Anerkennnisse überhöhter Kosten (vgl. Tabelle 23) überraschend⁴⁰. Auch die extrem geringe Zahl an Widersprüchen fällt auf. Nach Auskunft des Sozialreferats und Jobcenters seien dafür zwei Gründe verantwortlich: das Vorgehen bei der Kostensenkung und die großzügigen Ausnahmeregelungen.

⁴⁰ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass von den erfassten Bedarfsgemeinschaften etwas mehr als ein Viertel aus der Berechnung herausgenommen wurden, weil sie in Wohngemeinschaften lebten oder weil die Angaben zur Wohnfläche unvollständig waren. Unter den letzten dürften sich vermutlich auch viele in Pensionen und Unterkünften befinden. Von daher sind die Ergebnisse nur bedingt aussagekräftig.

Kommune C

Nach Auskunft des befragten privaten Wohnungsunternehmens sind die Angemessenheitsgrenzen auskömmlich. Unangemessen wohnenden Grundsicherungsempfängern sei es möglich, eine angemessene Wohnung zu finden. Grundsicherungsempfängern, die zu teuer wohnten, beispielsweise weil ihr Haushalt kleiner geworden sei, könne i.d.R. eine angemessene Wohnung angeboten werden. Im belegungsgebundenen Bestand seien die Mieten sogar schon einmal gesenkt worden, um den Verbleib in der Wohnung zu sichern. Auch die Genossenschaft biete Wohnungen an, die unter den Angemessenheitsgrenzen neu vermietet würden. 2-Raumwohnungen, die von vielen alleinstehenden Grundsicherungsempfängern präferiert würden, könnten aber nicht angeboten werden. Ältere Haushalte würden bei der Suche nach einer kleineren Wohnung unterstützt. Allerdings wollten diese Haushalte oft nicht umziehen, insbesondere nicht in 1-Raumwohnungen. Auch bei dem privaten Wohnungsunternehmen würden alleinstehende Grundsicherungsempfänger, zu denen auch viele Rentner gehören, in 1-Raumwohnungen untergebracht, teilweise in Hochhäusern mit 208 1-Zimmerwohnungen.

Kommune D

Nach Auffassung der Wohnungsbaugenossenschaft gebe es zwar keine Wohnungsknappheit. Die Wohnungen ließen sich zu den Angemessenheitsgrenzen aber nicht dauerhaft auf dem Markt halten. Auch für unsanierte Wohnungen sei das nicht möglich, ohne die Wohnungen verfallen zu lassen. Nach Auskunft des Mietervereins lägen selbst die schlechten Wohnungen der Wohnungsbaugenossenschaft im Außenbereich über den Angemessenheitsgrenzen. Unangemessen wohnende Grundsicherungsempfänger seien somit auf die städtische Wohnungsbaugenossenschaft angewiesen. Aber auch hier sei der Zugang eingeschränkt. Die angemessenen Wohnungen lägen in zwei Gebieten, so dass sich dort eine zunehmende Konzentration von Grundsicherungsempfängern ergäbe. Die unterschiedliche Einschätzung der Angemessenheitsgrenze durch Wohnungsunternehmen und Sozialamt ist auch Gegenstand der lokalen Diskussion, u.a. mit Positionierungen in der Lokalpresse zum Thema.

Kommune E

Nach Aussage von Haus- und Grundeigentum können die Angemessenheitsgrenzen als ausreichend bezeichnet werden, wenn kein Interesse daran bestehe, in bestimmten Stadtteilen einen Bevölkerungsmix zu garantieren und wenn man akzeptiere, dass Grundsicherungsempfänger in die Randbereiche gedrängt würden. Die Kreissiedlungsgesellschaft geht davon aus, dass Haushalte, die zur Kostensenkung aufgefordert werden, keine angemessene Wohnung finden. Das sei oft bei Personen der Fall, die nach Erreichen der Altersgrenze auf SGB XII-Leistungen angewiesen seien. Bei bekannt werdenden Aufforderungen zur Kostensenkung werde bei der Suche nach einer passenden Wohnung im eigenen Bestand unterstützt. Unter den geltenden Marktbedingungen gelinge das aber nur selten. Werde bei den privaten Vermietern ein Haushalt hilfebedürftig, seien diese nach Angaben des örtlichen Mietervereins häufiger als erwartet bereit, die Mieten temporär abzusenken. Das sei bei den Genossenschaften und kommunalen Gesellschaften i.d.R. nicht der Fall. Die Verhandlung mit dem Vermieter, die als Kostensenkungsmöglichkeit immer wieder empfohlen wird, sei hier wenig erfolgversprechend.

Kommune G

Die nettokalten Angemessenheitsgrenzen werden von den beiden Anbietern als sehr niedrig erachtet. Das gilt insbesondere für modernisierte Wohnungen. Bei den kalten Betriebskosten gebe es dagegen keine Probleme. Auch die Caritas hält die Grenzen für die Nettokaltmieten für zu niedrig, weil sie die Verfügbarkeit auf bestimmte Bestände einschränke. Das gravierendste Problem seien nach Ansicht der Caritas aber die kalten Betriebskosten. Die Anwendungspraxis wird als sehr restriktiv bezeichnet. Gleichzeitig setzt die Caritas für die von ihr betreuten Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften im Zweifelsfall eher auf Einzelfallausnahmen, was die Bedeutung der Angemessenheitsgrenze relativiere.

Kommune I

Nach Ansicht der städtischen Wohnungsbaugesellschaft sei es für Grundsicherungsempfänger mit unangemessenen Unterkunftskosten sehr schwer, eine unter den Angemessenheitsgrenzen liegende Wohnung zu finden, sehe man von den eigenen Wohnungen ab, die jetzt aber weitgehend für die Flüchtlinge reserviert seien. Auch auf Wohnungen auszuweichen, die unter der Normfläche liegen, sei wegen der Wohnungsknappheit kaum möglich. Die Anerkennung überhöhter Kosten sei eher zu erreichen, wenn sich ein Sozialarbeiter einsetzt. Im Wohnungsbestand der städtischen Wohnungsbaugesellschaft gebe es teilweise unzumutbare Wohnverhältnisse im Sinne überbelegter Wohnungen. Die Betroffenen würden eine Erlaubnis zum Umzug bekommen, fänden aber keine Wohnung. Von den weiteren Marktakteuren wird die Anwendungspraxis als sehr restriktiv bezeichnet. Es sei schwierig, Unterkunftskosten anerkannt zu bekommen, die über den Angemessenheitsgrenzen lägen. Von Seiten des Landratsamtes würden die Mieter mit unangemessenen Mieten erheblich unter Druck gesetzt. Sehr oft handele es sich um „einfache Leute“, die durch die Kostensenkungsschreiben verschreckt würden und nicht wüssten, was sie tun sollen. In den Schreiben werde zwar auf die Möglichkeiten hingewiesen. Allerdings seien sie so kompliziert verfasst, dass selbst Mitarbeiter der Kreisbaugenossenschaft sie mehrfach lesen müssten. Die Betroffenen verstünden oft nicht, dass sie in der Wohnung bleiben können, wenn sie nachweisen, keine Wohnung gefunden zu haben. Die Kompliziertheit der Schreiben führt oft dazu, dass die Betroffenen nicht reagierten.

4.6 Reformvorschläge aus den Fallstudienkommunen

Auf die Nachfrage in den Interviews hin haben die Fallstudienkommunen Vorschläge formuliert, die die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen betreffen. Die gegenwärtige Situation wird als sehr unbefriedigend empfunden. Kritisiert wird, dass mit viel Zeit und Geld erstellte Konzepte von den Gerichten in Frage gestellt würden, auch wenn die Kriterien für ein schlüssiges Konzept erfüllt seien. Man wisse nie, was die Sozialgerichte mit den vor Ort erarbeiteten Lösungen machen, egal wie diese aussehen. Von Seiten der Gerichte würden Vorgaben gemacht, von denen sie selbst nicht wüssten, ob die überhaupt erfüllbar seien. Seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende würden sich die Gerichte und Juristen gerne und umfänglich mit den Kosten der Unterkunft und Heizung auseinandersetzen. Einige Kommunen finden auch die unterschiedlichen Obergrenzen bei der Grundsicherung und beim Wohngeld für bedenklich. Um eine größere Stabilität und Rechtssicherheit zu erhalten, müssten nach Einschätzung der Kommunen Regelungen geschaffen werden, bei der nicht jeder Richter, jede Instanz und jeder Senat eigene Angemessenheitsgrenzen festlegen könne. Die erstinstanzlichen Gerichte müssten von dem Zwang befreit werden, Verfahren zur Festlegung der Angemessenheitsgrenzen zu beurteilen, was sie aufgrund fehlender Kompetenz ohnehin oft nicht könnten. Sechs Fallstudienkommunen schlagen vor, gesetzlich vorzugeben, welche Datenquellen und Verfahren zulässig sind. Fünf Fallstudienkommunen präferieren durch den Bund festgelegt Grenzen. Die Fallstudienkommunen, die sich Vorgaben zu möglichen Datenquellen und Verfahren wünschen, halten durch den Bund vorgegebene Grenzen wegen der regionalen Unterschiede nicht für praktikabel. Teilweise wird erwartet, dass die Prüfung der konkreten Angemessenheit, die weiterhin bei den Kommunen verbleibt, erschwert wird. Auch die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Festlegung der Grenzen und die Finanzierung werden für problematisch gehalten. Eine Fallstudienkommune schlägt deshalb vor, dass der Bund auch die Kosten der Unterkunft übernehmen sollte.

Kommune A

Zur Erhöhung der Rechtssicherheit wird eine Festlegung der Obergrenzen durch den Bund vorgeschlagen. Dafür spräche, dass das BSG für Kommunen ohne schlüssiges Konzept die Miethöchstbeträge des WoGG plus eines Sicherheitszuschlags von 10% als Ersatz vorgeschlagen habe. In der Kommune A lägen die Angemessenheitsgrenzen über den Höchstbeträgen des WoGG.

Kommune B

Durch den Bund vorgegebene Grenzwerte werden nicht für zielführend gehalten. Zum einen würden sie der örtlichen Situation nicht gerecht, zum anderen wird befürchtet, dass die Leistungsempfänger keine angemessenen Wohnungen mehr fänden. Wegen der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten werden auch Verfahrensvorschriften als problematisch angesehen. Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen sollte deshalb weiterhin den kommunalen Trägern überlassen werden.

Kommune C

Eine Festlegung von Angemessenheitsgrenzen durch den Bund wird nicht für sinnvoll gehalten. Eine größere Stabilität bei der Festlegung der Grenzen sei aber notwendig. Um diese zu erhalten, müssten Regelungen geschaffen werden, bei der nicht jeder Richter, jeder Instanzenzug und jeder Senat eigene Angemessenheitsgrenzen festlegen könne. Hier biete sich die Satzung an, die einmal geprüft bindend sei. Um das Scheitern einer Satzung aus unbeachtlichen formalen Gründen zu verhindern, sollten zusätzlich Heilungsvorschriften ins Gesetz eingebaut werden. Als hilfreich angesehen wird die Festlegung von zulässigen Datenquellen, die in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten gewählt werden könnten.

Kommune D

Eine sinnvolle Weiterentwicklung des Rechts würde man in der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen durch den Bund sehen. Diese müssten allerdings deutlich stärker als die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge regionalisiert werden. Daneben könne man sich auch vorstellen, dass der Bund konkrete Vorgaben zu den Verfahren macht. Eine weitere Möglichkeit wäre die Legitimierung des Rückgriffs auf Mietspiegel.

Kommune E

Bei einer Reform dürfe es nicht nur um die Herstellung größerer Rechtssicherheit gehen. Zu berücksichtigen sei auch, dass die Leistungsberechtigten einen Anspruch auf Angemessenheitsgrenzen haben, die eine Bedarfsdeckung am Markt ermöglichen. Als Reform wünsche man sich konkretere Vorgaben dazu, welche Datengrundlagen und welche Auswertungsverfahren geeignet seien. Sinnvoll wären auch Hilfestellungen von Seiten des Bundes, die von den Gerichten akzeptiert würden. Für die bestehenden KdU-Hinweise sei das nicht gegeben. Beispielsweise könne vom Gesetzgeber vorgegeben werden, dass ein qualifizierter Mietspiegel als Grundlage zulässig sei, dass die Durchschnittsmieten als Angemessenheitsgrenzen herangezogen werden könnten und dass die Verfügbarkeitsprüfung entfallen könne, wenn auf qualifizierte Mietspiegel zurückgegriffen wird. Da der Mietspiegel ein teures Instrument sei und in vielen Kommunen vermutlich keine hinreichende Datenbasis existiere, müssten aber auch andere Wege offen gehalten werden.

Kommune F

Eine Festlegung der Angemessenheitsgrenzen durch den Bund habe zwar den Vorteil, dass sich die Richter nicht über diese Werte hinwegsetzen könnten. Allerdings erscheine es unwahrscheinlich, dass auf Bundesebene Grenzen gefunden werden könnten, die den notwendigen Lebensunterhalt garantierten. Schwierig sei dies auch wegen der zeitnah erforderlichen Anpassung, die beispielsweise durch die Flüchtlinge erforderlich werden würde. Von daher werde vorgeschlagen, die Rechtssicherheit durch gesetzliche Vorgaben zu den Datenquellen und den Methoden zu erhöhen.

Kommune G

Aufgrund der regionalen Unterschiede (welche die Kommune bspw. bei den Flächen in ihrer Satzung berücksichtigt) sollten die Angemessenheitsgrenzen weiterhin durch die Kommunen festgelegt werden. Vorgeschlagen wird, unterschiedliche Verfahren zu definieren, die zulässig seien und zwischen denen sich die Kommunen entscheiden könnten. Das würde erstinstanzliche Gerichte vom Zwang befreien, Verfahren zu beurteilen, was sie aufgrund fehlender fachlicher Kompetenz oft ohnehin nicht könnten. Als wichtiger Punkte der örtlichen Regelungskompetenz wird die individuelle Anpassung der Angemessenheit an die Besonderheiten des Einzelfalls und die Entscheidung über die Veröffentlichung der Grenzen genannt. Als

wichtig werde auch die Festlegung der Wohnungsgröße betrachtet. Die Beauftragung externer Gutachter wird nicht als problematisch betrachtet.

Kommune H

Das Hauptproblem der geltenden Regelungen wird darin gesehen, dass man nie wisse, was das Sozialgericht mit den vor Ort erarbeiteten Lösungen mache, egal wie diese ausgestaltet wären. Die gerichtsfeste Festlegung der Angemessenheitsgrenzen durch den Bund würde von daher als große Erleichterung angesehen und würde auch die aufwendigen Erhebungen vor Ort ersparen.

Kommune I

Die gegenwärtige Situation bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen wird als sehr unbefriedigend empfunden. Zum einen würden von den Gerichten Vorgaben gemacht, ohne dass diese selbst wissen, ob diese erfüllbar seien. Außerdem werde die ungleichen Grenzen für das Wohngeld und die Grundsicherung als ungerecht empfunden. Eine Festlegung der Angemessenheitsgrenzen durch den Bund wird aus drei Gründen abgelehnt. Zum einen fehle dem Bund die dafür erforderliche Ortskenntnis, zum anderen müsse der Einzelfall weiterhin vor Ort geprüft werden und schließlich müssten die Kommunen die Kosten tragen. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen wird deshalb die Vorgabe eines einfachen Verfahrens vorgeschlagen.

Kommune J

Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen durch den Bund biete zwar die größte Rechtssicherheit, dürfte wegen der regionalen Unterschiede aber nur schwer realisierbar sein. Die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge seien weniger geeignet, weil das Wohngeld keine Bedarfsdeckung garantieren müsse. Auch eine Pauschale sei wegen des Ziels der Existenzsicherung nicht möglich. Die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen anhand eines qualifizierten Mietspiegels erscheine als das fairste Verfahren, weil dabei wissenschaftliche Kriterien zu erfüllen seien. Von daher sei zu überlegen, dieses Instrument verpflichtend zu machen. Auf jeden Fall solle der Bund die angemessenen Wohnflächen bundeseinheitlich festlegen, weil die länderspezifische Festlegung wenig sinnvoll erscheine.

Kommune K

Die gegenwärtige Situation wird als sehr unbefriedigend empfunden. Die Kriterien, die ein schlüssiges Konzept erfüllen müsse, würden nicht weiterhelfen. Auch wenn die mit viel Zeit und Geld erstellten Konzepte diese Kriterien erfüllten, würden sie vor Gericht angezweifelt und zwar oftmals mit der Folge, dass ersatzweise auf die Wohngeldtabelle plus 10% zurückgegriffen werde. Von daher müsse eine Lösung gefunden werden, bei der gerichtliche Auseinandersetzungen über die Frage, ob ein schlüssiges Konzept vorliegt, wegfälen. Die einfachste Lösung für das Verwaltungs-, Widerspruchs- und Klageverfahren sei der Verweis auf die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen über Daten und Verfahren würden entfallen. Die Kosten für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen würden rapide fallen. Außerdem seien die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge mit einem Sicherheitszuschlag von 10% schon jetzt maßgeblich, wenn kein schlüssiges Konzept vorliege. Allerdings bestünden gegen die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge auch Bedenken. So sei unklar, wie die Werte ermittelt würden, welche Daten ihnen zugrunde lägen und ob die Verfügbarkeit geprüft würde. Auch die Wohnungsmarkttypen würden nicht sinnvoll abgebildet. In einem der Teilräume in Kommune K gebe es beispielsweise drei unterschiedliche wohngeldrechtliche Mietstufen. Schließlich sei nicht auszuschließen, dass die Prüfung der Verfügbarkeit im Einzelfall aufwendiger werde. Für den Landkreis wäre der Rückgriff auf die Höchstbeträge plus 10% mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Möglich wären auch bundesrechtliche Vorgaben zu den heranzuziehenden Daten und Verfahren. Um die Einzelfallprüfung käme man auch bei der Vorgabe eines einheitlichen Verfahrens nicht herum. Im Gesetz sollte auf jeden Fall verankert werden, dass der einfache Standard über den Mietpreis festgelegt werden darf, dass innerhalb eines Vergleichsraums unterschiedliche Wohnungsmarkttypen definiert werden dürfen und welcher Kriterien für die Bildung von Wohnungsmarkttypen herangezogen werden dürfen.

Kommune L

Die Deckung der Unterkunftskosten durch die Kommunen erscheine auch aus historischer Sicht als wenig gerechtfertigt. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende komme nämlich aus der Arbeitslosenhilfe, die vom Bund getragen und auch zur Deckung der Unterkunftskosten gedacht gewesen wäre. Von daher solle der Bund die Kosten der Unterkunft übernehmen und die Angemessenheitsgrenzen ähnlich wie beim Wohngeld selbst festlegen. Da die wohngeldrechtlichen Regelungen einfach seien und gut funktionierten, könnten auf diese Weise enorme Kosten für die Festlegung der Angemessenheit und für die rechtlichen Auseinandersetzungen darüber gespart werden. Außerdem erschienen die unterschiedlichen Obergrenzen im Wohngeld und bei der Grundsicherung wenig einleuchtend.

4.7 Anwendungspraxis

4.7.1 Überblick

Die Leistungen für Unterkunft und Heizung sind durch Bundesgesetze geregelt. Für die Festlegung der Leistungen sind allerdings die Kommunen zuständig. Die Prüfschritte, die bei der Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung erfolgen, sind wegen der gesetzlichen Vorgaben in allen Kommunen weitgehend identisch:

1. Feststellung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung
2. Prüfung der Aufwendungen auf Angemessenheit
 - a. abstrakt anhand der Angemessenheitsgrenzen
 - b. konkret durch Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls
3. Prüfung der Kostensenkungsmaßnahmen auf
 - c. Wirtschaftlichkeit
 - d. Möglichkeit und
 - e. Zumutbarkeit
4. Entscheidung: Kostensenkungsaufforderung, Kostensenkung oder befristete Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen

Unterschiede zwischen den Kommunen können sich beim Verfahrensablauf und bei den Prüfkriterien ergeben. In Bezug auf den Verfahrensablauf ist zu berücksichtigen, dass Besonderheiten des Einzelfalls, die sowohl die konkrete Angemessenheit als auch die Zumutbarkeit beeinflussen können, vielfach erst nach der Aufforderung zur Kostensenkung oder nach der Kostensenkung selbst vorgebracht werden. Auch die Möglichkeiten zur Kostensenkung lassen sich oft erst im laufenden Kostensenkungsverfahren erkennen. Unterschiede hinsichtlich des Verfahrensablaufs können darin bestehen, in welcher Art und Weise Besonderheiten des Einzelfalls und Möglichkeiten zur Kostensenkung vor und während des Kostensenkungsverfahrens berücksichtigt werden. Diese Unterschiede ließen sich nur schwer erkennen. Deutlicher erkennbar waren die Unterschiede bei den Prüfkriterien. Bevor auf diese Unterschiede eingegangen wird, soll geklärt werden, welche weiteren Regelungen zur Steuerung der Verfahren bestehen.

4.7.2 Dienstanweisungen

Die Anwendungspraxis wird durch Dienstanweisungen geregelt, die auch als Handlungsanweisungen, Richtlinien oder Hinweise bezeichnet werden. Sie sollen eine einheitliche Verwaltungspraxis gewährleisten. Erforderlich seien sie, weil Gesetz, Kommentierung und Rechtsprechung keine einheitliche Prüfstruktur vorgäben und weil es viele Fragen gebe, die von der Rechtsprechung noch nicht geklärt seien (Kommune K).

In der Regel handelt es sich um kommunale Dienstanweisungen. In drei Fallstudienkommunen (und damit in zwei Bundesländern) gibt es Dienstanweisungen auf Landesebene. Auf das SGB XII beschränkt gibt

es landesweite Regelungen noch in einem weiteren Bundesland. Perspektivisch wird dort aber an einem zusammenfassenden Handlungsleitfaden für das SGB II und SGB XII gearbeitet.

Die Sozialhilferichtlinien im ersten Bundesland, die Regelungen sowohl zum SGB II wie zum SGB XII umfassen, werden vom Landkreistag und vom Städtetag herausgegeben. Der Redaktionskreis trifft sich regelmäßig und arbeitet die aktuelle Rechtsprechung ein. Die Richtlinien regeln nur die Eckpunkte, da den Kreisen nicht alles vorgegeben werden soll. Die letztendliche Entscheidung über die Gültigkeit liegt bei den Trägern vor Ort. Im zweiten Bundesland wurde die Handlungsanleitung durch die Landkreise selbst unter Mitwirkung des sachlich zuständigen Ministeriums und des Landkreistages erarbeitet.

Die Dienstanweisungen wurden im Rahmen der vorliegenden Studie abgefragt und für die Analyse in den nächsten Kapiteln auch ausgewertet. Dabei schwankt der Umfang stark: in der kleinen Kommune D sind es für das SGB II und das SGB XII zusammen 10 Seiten und in großen Kommune E für das SGB II 134 Seiten. Dies lässt eine Korrelation zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und dem Detaillierungsgrad der Dienstanweisungen nahe liegend erscheinen. Denn insbesondere für die Kommunen mit wenigen Leistungsempfängern dürfte deren Erstellung und ständige Pflege, z.B. durch die Einarbeitung neuer Gerichtsurteile, auf den Einzelfall bezogen sehr aufwendig sein.

Zur Begründung für die Notwendigkeit ausführlicher Dienstanweisungen verweisen die Befragten auf folgende Argumente: Die Erstellung der Dienstanweisungen durch die Kommunen ergebe sich aus ihrem Hoheitsrecht (Kommune C), das dazu führe, dass Regelungen durch das Land nicht verbindlich seien (Kommune E). Dies spiegle sich auch darin, dass die Anweisungen in den beiden Bundesländern mit landesweiten Richtlinien durch den Landkreistag und den Städtetag erarbeitet wurden. Die fehlende Verbindlichkeit zeigt sich auch darin, dass die Gültigkeit der Sozialhilferichtlinien in Kommune I durch einen Kreistagsbeschluss hergestellt wurde. In den Richtlinien wurde auf die Definition von einzelfallbezogenen Besonderheiten, die die Anerkennung von Aufwendungen oberhalb der Angemessenheitsgrenzen erlauben, verzichtet, weil die Festlegung dieser Ausnahmetatstände aufgrund ihrer Kostenträchtigkeit dem örtlichen Träger vorzubehalten sei. Neben dem kommunalen Hoheitsrecht spreche für kommunale Regelungen auch, dass die Problemlagen und Gerichtsurteile regional sehr unterschiedlich ausfielen. Viele Ausführungen in den Dienstanweisungen gehen auf Probleme zurück, auf die die Sachbearbeiter vor Ort gestoßen seien (Kommune K). Letztlich brauchten die Kommunen einen rechtssicheren Handlungsleitfaden. Einheitliche Regelungen, mit denen man vor den Sozialgerichten scheitert, brächten keine Vorteile (Kommune E).

Interessant in diesem Zusammenhang sei auch, dass die Sozialhilferichtlinien des o.g. größeren Bundeslands bei der Bemessung der Unterkunfts- und Heizkosten im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom Bund als Träger dieser Leistungen nicht akzeptiert werden.

4.7.3 Verfahrensablauf

Nachfolgend geht es um die Frage, wie Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, die die angemessenen Unterkunftskosten überschreiten, über ihre Rechte und Pflichten in Bezug auf die Wohnungsversorgung informiert werden. Die Unterschiede bestehen hier hauptsächlich darin, ob die Betroffenen persönlich oder schriftlich informiert werden und welche Informationen ihnen gegeben werden. Der persönliche Kontakt sei nach Aussage einiger Interviewter sehr wichtig. Zum einen seien die Bewilligungsbescheide mit den Aufforderungen zur Kostensenkung sehr lang und würden deshalb oft nicht gelesen. Zum anderen seien viele Leistungsempfänger nicht in der Lage, die Bescheide und die dort aufgezeigten Möglichkeiten zur Kostensenkung oder zum Nachweis der erfolglosen Wohnungssuche zu verstehen. Während manche Kommunen auf die Möglichkeit, die erfolglose Wohnungssuche nachzuweisen, nicht hinweisen, legen andere dem Bescheid Listen bei, in denen sie die erfolglose Suche eintragen können. Nach Aussagen eines

Leistungsträgers ließen sich viele Widersprüche verhindern, wenn Zielvereinbarungen im persönlichen Gespräch getroffen würden.

Viel Wert auf persönliche Kontakte wird laut Aussage der interviewten Akteure in den Kommunen G, J, K und L gelegt. In Kommune G wird vier bis fünf Monate nach der Kostensenkungsaufforderung, d.h. kurz vor Ablauf der Kostensenkungsfrist noch einmal zu einem Gespräch eingeladen. In Kommune J gibt es eine Beratung, die der eigentlichen Antragstellung vorgelagert ist. Im Rahmen dieser Beratung wird auch über die vorrangigen Leistungen (Arbeitslosengeld I, Wohngeld usw.) informiert. Außerdem werden Vergleichsrechnungen zwischen Wohngeld und Grundsicherung durchgeführt. Bei Grundsicherungsansprüchen wird auch zur Möglichkeit der Kostensenkung beraten. In Kommune K werden Leistungsberechtigte mit unangemessenen Kosten bis zu dreimal zu einem persönlichen Gespräch über ihre Wohnsituation eingeladen, das letzte Mal mit einer Meldeaufforderung, die eine Sanktionierung ermöglicht. In Kommune D erkundigen sich die Leistungssachbearbeiter während des Kostensenkungsverfahrens über den Stand der Kostensenkungsbemühungen. Die Sachbearbeiter des Jobcenters sind direkt telefonisch erreichbar, weil kein Servicecenter beauftragt wurde. Auch in den Kommunen B und C wird zu persönlichen Gesprächen eingeladen. In Kommune B kann, wenn erforderlich, auch die Bezirkssozialarbeit einbezogen werden, die mit den Sozialämtern und Jobcentern in Bezirksrathäusern räumlich zusammengelegt ist.

Kommune A

Im SGB II werden die Unterkunftskosten bereits im Antragstellungsgespräch thematisiert und zwar immer dann, wenn die Miete über der Angemessenheitsgrenze oder in deren Nähe liegt. Insbesondere Staffelmietverträge können problematisch sein. Auch im SGB XII erfolgt die Antragstellung zu 90% durch eine persönliche Vorsprache, wobei die Anträge hier oft von Angehörigen oder Betreuern gestellt werden. Eine Kostensenkungsaufforderung wird immer schriftlich verschickt. Zuvor wird immer ein Gespräch über die Wohnsituation geführt. Besonderheiten des Einzelfalles werden, soweit sie im Antragstellungsgespräch vom Leistungsempfänger, Angehörigen oder Betreuer vorgebracht werden, aktenkundig gemacht und bei der Entscheidung über eine Kostensenkungsaufforderung berücksichtigt. Bei ausreichenden Gründen unterbleibt eine Kostensenkungsaufforderung. Im SGB XII treten solche Gründe häufiger als im SGB II auf. Im Schreiben zur Kostensenkung, das mit drei Seiten relativ umfangreich ausfällt, werden das Verfahren und die Möglichkeiten zur Kostensenkung ausführlich erklärt. Es wird auf die Möglichkeit hingewiesen, sich beim Wohnungsamt als wohnungssuchend zu melden oder sich bei Wohnungsunternehmen auf die Warteliste setzen zu lassen, wobei auch die Adressen der infrage kommenden Wohnungsgesellschaften genannt werden. Schließlich wird auch darauf hingewiesen, dass Kostensenkungsbemühungen nachzuweisen sind. Zur erforderlichen Zahl der Nachweise gibt es keine Vorgaben. Wenn eine Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft aufgrund einer Kostensenkungsaufforderung vorspricht oder anruft, wird ihr das Verfahren nochmals erläutert. Außerdem wird sie ein weiteres Mal nach den Besonderheiten ihres Einzelfalles befragt und aufgefordert, Kostensenkungsbemühungen nachzuweisen. Wenn auf die Kostensenkungsaufforderung nicht reagiert wird, tritt die in der Aufforderung gezeigte Rechtsfolge, nämlich die Absenkung ein. Das gilt sowohl im SGB II wie im SGB XII. Über den Anteil der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, denen die Kosten gesenkt werden, liegen keine Erkenntnisse vor.

Kommune B

Hilfeempfänger, die die Angemessenheitsgrenzen überschreiten, werden zu einem persönlichen Gespräch eingeladen. Dort können sie die Gründe, die eine Kostenüberschreitung rechtfertigen, vortragen. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten zur Kostensenkung (Untervermietung, Gespräch mit dem Vermieter, Umzug) erläutert. Bei Bedarf wird die (ebenfalls in den Bezirksrathäusern angesiedelte) Bezirkssozialarbeit eingeschaltet. Liegen keine Gründe für die Anerkennung überhöhter Kosten vor, wird die Kostensenkungsaufforderung versandt, in der nochmals auf die Möglichkeiten zur Senkung der Kosten hingewiesen wird. Auch nach der Kostensenkungsaufforderung bleiben noch sechs Monate, um Gründe, die eine Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen rechtfertigen, vorzutragen. Reagiert der Leistungsempfänger auf eine Aufforderung zur Senkung der Unterkunfts- und Heizkosten nicht, erfolgt nach Fristablauf eine Absen-

kung der Kosten auf den angemessenen Wert. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, der trotz einer Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen nicht zur Kostensenkung aufgefordert wird, ist hoch. Eine genaue Quantifizierung ist aber nicht möglich. In diesen niedrigen Werten spiegelt sich das wohnungspolitische Ziel, die Betroffenen in ihren Wohnungen zu halten. Entsteht die Unangemessenheit erst durch eine Betriebskostennachzahlung, wird geprüft, ob die Kosten im Einzelfall dennoch als angemessen anzusehen sind (vgl. die nachfolgenden Gründe und Verfahren).

Kommune C

Unangemessene Unterkunfts- und Heizkosten werden bereits bei der Antragstellung thematisiert. Werden dabei Gründe bekannt, die einen Härtefall begründen, wird ein Kostensenkungsverfahren nicht eingeleitet. Ein Kostensenkungsverfahren unterbleibt auch dann, wenn ein Umzug aus Sicht des Leistungsträgers nicht wirtschaftlich ist. Bei unangemessenen Aufwendungen ist der Leistungsberechtigte schriftlich a) zu informieren, dass die Richtwerte überschritten werden, b) aufzufordern, die Kosten in einer angemessenen Frist zu senken oder zu belegen, warum eine Senkung nicht möglich oder zumutbar ist, c) auf die Rechtsfolgen hinzuweisen und d) zu einer Anhörung einzuladen. Die Überschreiter werden zusammen mit der Kostensenkungsaufforderung an die Vermittlung der Wohnungsfürsorge verwiesen, die i.d.R. eine belegungsgebundene Wohnung anbieten kann. Die dabei vorgetragenen Argumente sind zu bewerten und zu entscheiden, ob nach Ende der Frist eine Absenkung erfolgt oder aus Härtefallgründen unterbleibt. Bei Nachfragen von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften wird auf das ordnungsgemäße Kostensenkungsverfahren verwiesen. Ergeben sich Anzeichen, dass eine Kostensenkung nicht gerechtfertigt ist, wird dies bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Die Wohndauer spielt dabei keine Rolle. Bei Berufung auf die mangelnde Verfügbarkeit werden die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften an die Wohnungsvermittlung verwiesen, die im Bedarfsfall angemessene Wohnungen anbieten können. Persönliche Gründe der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften sind zu berücksichtigen, die die Zumutbarkeit der Kostensenkung einschränken. Konkret werden in diesen Fällen die tatsächlichen Kosten länger anerkannt. Im SGB XII gibt es insgesamt relativ wenig Kostensenkungsverfahren. Dem überwiegenden Teil der Überschreiter werden die überhöhten Kosten aus Härtefall- oder Wirtschaftlichkeitsgründen anerkannt.

Kommune D

Im SGB XII ist eine persönliche Antragstellung zwar nicht zwingend erforderlich, in den meisten Fällen aber üblich. Bei einem schriftlichen Antrag bekommen die Antragsteller einen Anhörungstermin, bei dem sie erscheinen oder sich schriftlich äußern müssen. Unangemessene Unterkunfts- und Heizkosten werden bereits bei der persönlichen Antragstellung angesprochen. Im SGB II erfolgt der Erstantrag immer persönlich. Dafür ist der Erstantragsservice zuständig. Dieser prüft auch die Kosten der Unterkunft und leitet, wenn erforderlich, unter Berücksichtigung des Einzelfalles und der Wirtschaftlichkeit das Kostensenkungsverfahren ein. Erklärt der Antragsteller bei der Erstaufnahme, zu einer Kostensenkung nicht bereit zu sein und kann er die überhöhten Kosten beispielsweise aus dem Erwerbstätigenfreibetrag bestreiten, wird sofort auf die angemessenen Kosten gekürzt (auch im SGB XII). Die Möglichkeit, die erhöhten Kosten für die ersten sechs Monate erstattet zu bekommen, wenn Kostensenkungsbemühungen geplant sind, wird nicht thematisiert. Ist der Antragsteller zu einem Umzug bereit, wird er darauf hingewiesen, dass er die Suche nach einer angemessenen Wohnung ab sofort regelmäßig nachweisen muss. Während des Kostensenkungsverfahrens erkundigen sich auch die Leistungssachbearbeiter nach dem Stand der Umsetzung. Der persönliche Kontakt zu den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften hat in Kommune D einen hohen Stellenwert. Die Leistungssachbearbeiter sind den Klienten namentlich bekannt und telefonisch oder persönlich direkt erreichbar. Die telefonische Erreichbarkeit ist gegeben, weil der Telefonservice in Kommune D, anders als in den meisten anderen Jobcentern, nicht an Serviceunternehmen vergeben wurde. Aufgrund der Leerstände wird in der Regel innerhalb von zwei bis drei Monaten eine angemessene Wohnung gefunden. Bedarfsgemeinschaften, bei denen unangemessenen Unterkunftskosten aufgrund erfolgloser Wohnungssuche über sechs Monate hinaus gezahlt werden, gibt es nur wenige.

Kommune E

Bei einer persönlichen Antragstellung wird mündlich darauf hingewiesen, dass die Unterkunftskosten unangemessen hoch erscheinen. Ob sie tatsächlich unangemessen sind, und ob ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet wird, entscheidet sich erst nach weiteren Prüfungen. Bevor ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet wird, wird der Leistungsempfänger zur Anhörung eingeladen. Im Rahmen dieser Anhörung kann er Gründe darlegen, die eine Anerkennung höherer Kosten rechtfertigen. Dabei bekommt er ein Schreiben, in dem dargelegt wird, dass die Kosten unangemessen sind, was als abstrakt angemessen betrachtet wird, welche Möglichkeiten zur Kostensenkung bestehen und dass er die Gelegenheit hat, Gründe zu benennen, die eine Anerkennung höherer Kosten rechtfertigen. Zu dieser Anhörung kann er persönlich erscheinen, gefordert wird das aber nicht. Wenn sich der Leistungsempfänger mit dem Hinweis (ohne Widerspruch) meldet, dass er keine angemessene Wohnung findet, bekommt er eine Beratung, in der nochmals erläutert wird, wie er die Kostensenkung abwenden kann oder wie er an günstigeren Wohnraum gelangt. Neu vorgetragene Gründe werden bei der Entscheidung berücksichtigt. Das Gleiche gilt für Widersprüche. Wird auf das Anhörungsschreiben nicht reagiert, werden die Kosten nach sechs Monaten auf die Mietobergrenze abgesenkt.

Kommune F

Im SGB II gibt es immer ein Erstaufnahmegespräch, bei dem i.d.R. auch die überhöhten Unterkunftskosten angesprochen werden. Im SGB XII wird ein größerer Anteil der Anträge schriftlich gestellt. Falls die Antragstellung persönlich erfolgt, werden auch hier die überhöhten Unterkunftskosten thematisiert. In den Aufforderungsschreiben werden verschiedene Möglichkeiten der Kostensenkung aufgelistet, wie z.B. das Gespräch mit dem Vermieter oder die Untervermietung. In den Geschäftsanweisungen ist auch die Möglichkeit geregelt, vergebliche Kostensenkungsbemühungen nachzuweisen. In den Aufforderungsschreiben wird darauf nicht hingewiesen.

Kommune G

Die Kommune G legt Wert darauf, dass alle Bedürftigen persönlich bei ihrem Leistungssachbearbeiter vorsprechen. Alle sechs Monate wird zu einem Gespräch eingeladen, bei dem auch unangemessene Unterkunftskosten thematisiert werden. Nach dem persönlichen Gespräch wird eine schriftliche Kostensenkungsaufforderung versandt. In diesem Schreiben werden neben den Angemessenheitsgrenzen auch Beispiele für mögliche Bemühungen um die Anmietung einer billigeren Wohnung genannt. Viereinhalb bis fünf Monate nach der Kostensenkungsaufforderung wird dann ein Anhörungsschreiben verschickt.

Kommune H

Werden die SGB XII-Leistungen persönlich beantragt, werden im Rahmen dieses Gesprächs auch auf unangemessenen Unterkunftskosten hingewiesen. Die Leistungen werden aber meist schriftlich beantragt. Im SGB II erfolgt die Leistungsbewilligung und die Arbeitsvermittlung durch unterschiedliche Stellen, so dass die Unterkunftskosten bei der Antragstellung nicht thematisiert werden. Aufforderungen zur Kostensenkung erfolgen ausschließlich über den Bewilligungsbescheid, nicht dagegen in Gesprächen, die im Rahmen der Antragstellung geführt werden. In den Bescheiden wird auf die Sechs-Monats-Frist und auf die anschließende Absenkung des Bedarfs für die Unterkunftskosten hingewiesen. In den SGB II-Bescheiden wird zusätzlich erläutert, wie sich die Unterkunftskosten reduzieren lassen und was passiert, wenn das nicht gelingt. Unter anderem wird darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Kosten weiterhin anerkannt werden, wenn pro Woche eine erfolglose Wohnungssuche dokumentiert wird (im Bewilligungszeitraum von sechs Monaten 26 Versuche). Diese Zahl wurde zwischen dem Jobcenter und dem Sozialgericht abgesprochen. Die Bescheide mit den Aufforderungen zur Kostensenkung sind sehr umfangreich und werden deshalb oft nicht gelesen. Weil sich die Betroffenen meist schriftlich oder telefonisch an das Amt wenden, finden persönliche Gespräche über die Unterkunftskosten nicht sehr häufig statt. Im Sozialamt sind sie noch seltener als im Jobcenter. Bei den Gesprächen geht es meist um Hilfe bei der Wohnungssuche. Die Leistungsempfänger werden darauf hingewiesen, dass dem Jobcenter oder dem Sozialamt keine Wohnungen zur Verfügung stehen. Es werden aber Handlungsmöglichkeiten zur Kostensenkung aufge-

zeigt und darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Kosten weiterhin anerkannt werden, wenn die vergeblichen Wohnungssuche in hinreichendem Umfang nachgewiesen werden kann.

Kommune I

Im Normalfall gehen die Anträge per Post ein. In der Kreisstadt kommt eine persönliche Vorsprache öfter vor. Grundsätzlich bekommt jeder Überschreiter eine Kostensenkungsaufforderung. Ausnahmen gibt es nur, wenn bereits bei der persönlichen Antragstellung Besonderheiten auffallen, die höhere Kosten rechtfertigen. Im Rahmen der Kostensenkungsaufforderung erhalten die Leistungsberechtigten ein Schreiben (bei persönlicher Vorsprache, die aber die Ausnahme sind, werden sie auch mündlich belehrt), in dem die Mietobergrenzen erklärt werden und darauf hingewiesen wird, dass die Wohnungssuche nachgewiesen werden muss, und dass im Fall eines Umzugs die Umzugskosten übernommen werden. Vorgaben zur Zahl der erforderlichen Aktivitäten gibt es nicht, weil die Möglichkeiten zur Wohnungssuche vom aktuellen Angebot abhängen und somit im Zeitablauf verschieden sind. Im SGB XII legen 70% der Fälle mit Kostensenkungsaufforderungen keine Nachweise zur erfolglosen Wohnungssuche vor. Von daher kommt es nach sechs Monaten zu einer Kostensenkung, auf die dann geantwortet wird, dass keine Wohnung gefunden wurde. Es gibt viele Widersprüche, die sich vermeiden ließen, wenn die Leistungsempfänger ihre Gründe bereits im Vorfeld vorgetragen hätten. Von daher wäre die Strategie, die Leistungsempfänger mit Kostenüberschreitungen vorzuladen und eine Zielvereinbarung mit ihnen auszuhandeln, vorteilhafter. Allerdings wäre dies zeitaufwendiger. Das schriftliche Verfahren wurde auch im Rahmen der Gespräche mit den Wohnungsmarktakeuren kritisiert (vgl. Kapitel 4.5.2).

Kommune J

Im Jobcenter gibt es eine Beratung, die der eigentlichen Antragstellung vorgelagert ist. Hier wird über die vorrangigen Leistungen wie ALG I oder Wohngeld informiert und geprüft, ob ein Grundsicherungsanspruch besteht. Dabei wird über Vergleichsberechnungen auch geprüft, ob der Wohngeldanspruch nicht höher als die Grundsicherung ist. Es gebe auch Fälle, in denen die Hilfebedürftigkeit durch eine „Änderung des Lebensstils“ (z.B. Umzug in eine günstigere Wohnung) vermieden werden konnte. Stellt sich bei der Beratung heraus, dass ein SGB II-Anspruch besteht, wird bereits an dieser Stelle auf überhöhte Unterkunfts- und Heizkosten hingewiesen und über die Möglichkeit zur Senkung dieser Kosten informiert. Im SGB XII erfolgt die Antragstellung bei den Gemeinden. Auch hier werden in der Regel Antragstellungsgespräche geführt. Wenn sich bei den Antragsstellungsgesprächen zeigt, dass Besonderheiten vorliegen, die eine Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen rechtfertigen, wird von einer Kostensenkungsaufforderung von vornherein abgesehen. Ansonsten wird eine Kostensenkungsaufforderung verschickt. Gründe, die höhere Unterkunfts- und Heizkosten rechtfertigen, können auch während der Sechs-Monats-Frist noch vorgetragen werden. Wenn der Leistungsempfänger auf eine Kostensenkungsaufforderung nicht reagiert und keine Gründe vorträgt, die eine Anerkennung höherer Kosten rechtfertigen, werden die Kosten abgesenkt. Die Wohndauer ist dabei grundsätzlich kein Argument. Im SGB XII kann es bei sehr betagten Leistungsempfängern sein, dass diese durch das soziale Umfeld mitbetreut werden. In diesen Fällen werden höhere Unterkunftskosten anerkannt.

Kommune K

Bereits bei Antragstellung wird auf die Unangemessenheit von Unterkunfts- und Heizkosten hingewiesen. Anschließend folgt das formalisierte Verfahren. Dabei wird zunächst die abstrakte Angemessenheit überprüft. Bei Überschreitungen wird anhand der Aktenlage geprüft, ob Gründe vorliegen, die eine Überschreitung rechtfertigen. Liegen solche Gründe nicht vor, wird untersucht, ob ein Kostensenkungsverfahren wirtschaftlich ist. Ist eine Kostensenkung wirtschaftlich, wird der Leistungsberechtigte zu einem Gespräch eingeladen. Die Einladung erfolgt dreimal, das letzte Mal mit einer Meldeaufforderung, die eine Sanktionierung ermöglicht. Mit der letzten Einladung wird auch die Kostensenkungsaufforderung verschickt. Im Rahmen des Gesprächs wird der Leistungsempfänger über a) die zu hohen Kosten, b) die aus Sicht des Amtes gegebene Zumutbarkeit und Möglichkeit der Kostensenkung und c) über die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Senkung der Kosten informiert. Der Leistungsempfänger kann Gründe vorbringen, die die

Zumutbarkeit oder Möglichkeit der Kostensenkung einschränken. Wenn solche nicht vorliegen wird er zur Kostensenkung aufgefordert. Nach der Kostensenkungsaufforderung hat er sechs Monate Zeit, die Kosten zu senken. Wenn Aufforderungen zur Kostensenkung ignoriert werden (ein Gespräch hat nicht stattgefunden und der Leistungsempfänger hat sich im Kostensenkungszeitraum nicht gemeldet), werden die Kosten nach sechs Monaten gesenkt. Die Wohndauer spielt dabei keine Rolle.

Kommune L

Im SGB XII finden i.d.R. persönliche Antragstellungsgespräche statt. Schriftliche Antragsteller werden zu einem persönlichen Gespräch eingeladen, das i.d.R. auch stattfindet. Die Zahl der Kostensenkungsverfahren ist durch die neuen Angemessenheitsgrenzen stark zurückgegangen. Im Sozialamt gibt es gar keine und im Jobcenter alle paar Jahre eines. Vor fünf Jahren sei dies noch anders gewesen. Die Kostensenkungsverfahren werden in Form eines persönlichen Gesprächs gelöst. Im Anhörungsverfahren zum Kostensenkungsverfahren werden die Betroffenen auf die Angemessenheitsgrenzen hingewiesen und die Möglichkeiten zur Kostensenkung erläutert. Empfohlen werden: Einsparung von Heizkosten, mit dem Vermieter über den Preis verhandeln, untervermieten. Die in Kommune L praktizierte Einzelansprache sei aufgrund des ländlichen Charakters und der geringen Zahl an Leistungsempfängern möglich. Aufgrund der persönlichen Bekanntschaft ließen sich sachgerechte Lösungen leichter finden. Dabei werde immer die Maxime berücksichtigt, dass die Leistungsempfänger eine Arbeit suchen sollten und sich keine Gedanken darüber machen sollten, dass sie demnächst ihre Wohnung verlieren. Wird bei einem Kostensenkungsverfahren innerhalb der ersten Sechs-Monats-Frist keine Wohnung gefunden, gibt es eine Fristverlängerung. Die erfolglose Wohnungssuche muss allerdings nachgewiesen werden. I.d.R. ist es hinreichend, wenn sich ein Leistungsempfänger innerhalb von sechs Monaten zweimal bei unterschiedlichen Wohnungsgesellschaften um eine angemessene Wohnung bemüht. Das Jobcenter recherchiert beispielsweise im Internet auch selbst, ob angemessene Wohnungen angeboten werden.

4.7.4 Ermittlung der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Auf die Ermittlung der Kosten für Unterkunft und Heizung wird hier nicht weiter eingegangen. Wichtige Themen sind hier a) die Festlegung der Unterkunftskosten in gemischten Bedarfsgemeinschaften aus SGB II- und SGB XII-Empfängern, b) die Aufteilung der Unterkunftskosten in Wohngemeinschaften, denen Personen mit und ohne Leistungsbezug angehören, d) die Behandlung von Kabelgebühren, Möblierungszuschlägen, Schönheitsreparaturzuschlägen, Ein- und Auszugsrenovierungen, e) die Behandlung von Instandhaltungskosten bei selbstgenutztem Eigentum, f) die Behandlung von Betriebs- und Heizkostenabrechnungen und g) die Übernahme von Mitgliedschaften in Mieterinteressenvereinigungen. Auf einige Besonderheiten, wie dem Schönheitsreparaturzuschlag in Kommune E (siehe Abschnitt 4.4.2) und die Problematik der Instandhaltungskosten in Kommune L (siehe Abschnitt 4.3.2) wurde bereits eingegangen.

4.7.5 Prüfung der Angemessenheit und Zumutbarkeit einer Kostensenkung

Im ersten Prüfschritt werden überall die Unterkunftskosten mit der Angemessenheitsgrenze verglichen. Darauf wird hier nicht weiter eingegangen. Bei abstrakt unangemessenen Unterkunftskosten wird im zweiten Prüfschritt i.d.R. untersucht, ob Besonderheiten des Einzelfalls eine Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen rechtfertigen. Diese Reihenfolge wird nicht in allen Kommunen eingehalten. In Kommune B wird die konkrete Angemessenheit erst geprüft, nachdem die Wirtschaftlichkeit des Kostensenkungsverfahrens festgestellt wurde.

Besonderheiten des Einzelfalls spielen nicht nur bei der konkreten Angemessenheit eine Rolle, sondern auch bei der Frage, ob ein Kostensenkungsverfahren zumutbar ist. Ein Unterschied zwischen beiden Prüfschritten besteht darin, dass im Rahmen der konkreten Angemessenheitsprüfung Grenzen zu bestimmen und zu überprüfen sind, die den Besonderheiten des Einzelfalls entsprechen, während es bei der Zumutbarkeit der Kostensenkung eher um die befristete Anerkennung der tatsächlichen Kosten geht.

Die Besonderheiten des Einzelfalls, die eine Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen rechtfertigen, sind in den Dienstanweisungen naturgemäß nicht abschließend, sondern meist beispielhaft geregelt. Insofern eröffnen sich Spielräume für die Sachbearbeitung. Diese können auch bei der Entscheidung über die Höhe der Angemessenheit im Einzelfall gegeben sein. Dazu finden sich in den Anweisungen unterschiedliche Regelungen. Teilweise werden höhere Wohnflächen zugestanden oder höhere Unterkunftskosten zugestanden. Die Erhöhungsbeträge können exakt oder als Obergrenze vorgegeben sein. In einigen Kommunen sind auch in den Dienstweisungen für bestimmte Fallkonstellationen abweichende Angemessenheitsgrenzen festgelegt. Bei nicht zumutbaren Kostensenkungen gibt es Unterschiede hinsichtlich des Zeitraums, für den die höheren Kosten anerkannt werden.

Kommune A

Für einige Besonderheiten wurden abweichende Angemessenheitsgrenzen festgelegt, so dass diese im Rahmen der abstrakten Angemessenheitsprüfung entschieden werden. Bei einer Überschreitung des Höchstbetrags wird deshalb geprüft, ob bestimmte Ausnahmetatbestände vorliegen, für die abweichende Angemessenheitsgrenzen festgelegt wurden. Das ist für die folgenden Tatbestände der Fall: Nach der 12. Schwangerschaftswoche wird das Kind bei der Festlegung der angemessenen Werte berücksichtigt. Für einzeln vermietete Zimmer in Wohngemeinschaften gibt es geringere Angemessenheitsgrenzen. Für möblierte Wohnungen gelten die gleichen Angemessenheitsgrenzen wie für unmöblierte Wohnungen. Daneben gibt es weitere Sonderregelungen für Wohnungslose, die aus einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe ausziehen, für Wohnungen, die nur mit Garage vermietet werden, für Wohnungen mit „Smart Metern“ und für Eltern zur Wahrnehmung des Umgangsrechts. Standardsituationen, die im Rahmen der konkreten Angemessenheitsprüfung zu einer Anerkennung unangemessener Kosten führen können, sind in einer Dezernatsverfügung festgelegt. Eine Überschreitung der angemessenen Wohnfläche kann bei Alleinerziehenden geboten sein. Daneben kann es weitere Gründe geben, die sich in einer Verfügung aber nicht regeln lassen. Eine Besonderheit in Kommune A ist darin zu sehen, dass im Rahmen der konkreten Angemessenheit auch die ortsübliche Vergleichsmiete überprüft wird. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass sehr teure kleine Wohnungen als angemessen eingestuft werden. Als Grenzwert dient die durchschnittliche Vergleichsmiete, die um die Mietzinsspanne des Mietspiegels (17%) und um die Wesentlichkeitsgrenze des Wirtschaftsstrafgesetzes (20%) erhöht wird. Da die Grundmietentabelle des Mietspiegels einen teilweise modernisierten Zustand spiegelt, sind für Wohnungen in unmodernisiertem Zustand Abschläge zu berücksichtigen. Sind die Unterkunftskosten konkret unangemessen und ist ein Umzug wirtschaftlich, wird die Zumutbarkeit der Kostensenkung geprüft. Wird diese verneint, ist die tatsächliche Miete bis zur Änderung der Situation weiter zu berücksichtigen. Unzumutbarkeit ist i.d.R. bei schwerer Krankheit, Behinderung oder kurzfristiger Hilfgewährung gegeben. Bei Unzumutbarkeit aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen sind die Kosten für ein Jahr zu übernehmen. Wird die Wohnung aufgrund einer Trennung unangemessen und sind Kinder vorhanden, ist zur Kostensenkung nach frühestens sechs Monaten aufzufordern, nach dem Tode eines Partners frühestens nach einem Jahr.

Kommune B

Eine Prüfung der individuellen Angemessenheit ist nur erforderlich, wenn die Kosten der Unterkunft um mehr als 10% über der Angemessenheitsgrenze liegen. Andernfalls kommt ein Kostensenkungsverfahren aus wirtschaftlichen Gründen nicht infrage. Liegen Gründe vor, die eine Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen erfordern, darf der Sachbearbeiter Kosten anerkennen, die die Angemessenheitsgrenzen um bis zu 30% (SGB II) bzw. um bis zu 70% (SGB XII) überschreiten. Bei höheren Kosten ist die Teamleitung bzw. Teilregionsleitung einzuschalten. Die Überschreitungen können zeitlich befristet oder bis auf weiteres anerkannt werden. Die Gründe, die die Zumutbarkeit einer Kostensenkung einschränken, sind für das SGB II und SGB XII weitgehend identisch:

- lange Wohndauer (über 20 Jahre) im Hinblick auf die Einbindung in das soziale Umfeld
- Pflege (auch Kinderbetreuung) durch in der Nähe wohnende Angehörige
- schwere chronische Erkrankung

- dauerhafte Mobilitätseinschränkungen, insbesondere bei bedarfsgerechten Wohnungen
- Richtwertüberschreitung aufgrund von Änderungen der familiären Situation (Tod, Trennung)
- durch Behinderung oder Pflegebedarf erforderlicher höherer Wohnraumbedarf
- Einbindung minderjähriger Kinder in das soziale Umfeld (Kindergärten, Schulen, Ärzte)
- absehbarer Leistungsauslauf, Richtwerteinhaltung durch Ehe oder Schwangerschaft

Für die beiden Leistungsbereichen haben die Gründe unterschiedliches Gewicht. Die lange Wohndauer spielt im SGB XII eine größere Rolle als im SGB II. Wesentliche Gründe im SGB II sind grundschulpflichtigen Kinder, Arbeitsaufnahme und Schwangerschaft.

Kommune C

Für besondere Personengruppen und Wohnformen gelten abweichende Richtwerte. Zu diesen gehören u.a. Schüler, Lehrlinge und Studenten, Eigentümer selbstgenutzter Wohnungen, Mieter möblierter Wohnungen und Mieter in Wohnungslosenunterkünften. Die Richtwerte dürfen überschritten werden, wenn im Einzelfall Umstände vorliegen, die einen kostenintensiveren Wohnraumbedarf begründen. Das sind insbesondere gesundheitliche Einschränkungen, Behinderungen (Zuschlag in Höhe einer weiteren Person), Pflegebedürftigkeit (Zuschlag in Höhe einer weiteren Person), Erhaltung sozialer Teilhabe im bisherigen Wohnumfeld für alte Menschen mit eingeschränkter Mobilität, sozial schwierige Situationen und die außergewöhnliche Beschaffenheit der Unterkunft. Bestehen hinsichtlich des Vorliegens dieser Umstände Zweifel, kann ein ärztliches Gutachten verlangt werden. Sind die Kosten der Unterkunft und Heizung unangemessen, werden sie so lange übernommen, wie es dem Leistungsberechtigten nicht möglich oder nicht zumutbar ist, die Kosten zu senken. Die Zumutbarkeit kann aus persönlichen Gründen eingeschränkt sein. Das ist insbesondere der Fall bei minderjährigen schulpflichtigen Kindern, bei Eltern, die zur Kinderbetreuung auf eine bestimmte Infrastruktur angewiesen sind, bei Behinderten oder deren Angehörigen und bei pflegebedürftigen Menschen oder deren Angehörige. Hier sind die Suchbemühungen auf das nähere Umfeld zu beschränken.

Kommune D

Besonderheiten, die zur Anerkennung überhöhter Kosten führen, sind Alter, Gesundheit, Behinderung (Beispiel rollstuhlgerechte Wohnungen). Im SGB II wird geprüft, ob ein Wechsel ins SGB XII ansteht, was oftmals der Fall ist, oder ob eine Arbeitsaufnahme bevorsteht. Ein Härtefall kann auch bei einer Mutter in der Elternzeit, die demnächst wieder arbeiten geht, vorliegen.

Kommune E

Für die Anerkennung eines erhöhten Unterkunftsbedarfs werden Positiv- und Negativbeispiele genannt. Eine abschließende Liste kann es naturgemäß nicht geben. Höhere Anforderungen an Ausstattung, Lage und Größe können vorliegen, wenn eine Behinderung, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit höhere Aufwendungen verursachen, wenn infolge einer Schwangerschaft der Wohnflächenbedarf steigt, wenn die Unterbringung in einer besonderen Wohnform erforderlich ist, und wenn die Ausübung des Umgangsrechts eine größere Wohnung erfordert. Alleinerziehung, Eigenheim oder Eigentumswohnungen und Kindertagespflege begründen dagegen keinen höheren Bedarf. Rechtfertigen die Besonderheiten des Einzelfalls höhere Unterkunftskosten, dient der nächsthöhere Richtwert als Anhaltspunkt für die Bewertung. Exakte Beträge, die bei bestimmten Besonderheiten an die Stelle der abstrakten Angemessenheitsgrenzen treten, gibt es aber nicht. Die Sachbearbeiter haben somit Spielräume bei zwei Entscheidungen: hinsichtlich der Gründe, die ein Abweichen von den abstrakten Angemessenheitsgrenzen rechtfertigen, und hinsichtlich der Höher der Unterkunftskosten, die als angemessen anzusehen sind. Sind die Unterkunftskosten konkret unangemessen, ist zu prüfen, ob auf eine Kostensenkung zu verzichten ist, weil sie unwirtschaftlich oder unzumutbar ist. Unzumutbar kann eine Kostensenkung bei folgenden Fallkonstellationen sein: nur kurzzeitige Hilfebedürftigkeit, Veränderung der familiären Situation, wenn ein Schulwechsel nicht zumutbar ist, nach dem Tod eines Bedarfsgemeinschaftsmitglieds (für ein Jahr), besondere soziale Gründe.

Kommune F

Besonderheiten, die eine Anerkennung von Kosten oberhalb der Angemessenheitsgrenze erlauben, sind in der Geschäftsanweisung geregelt. Die Regelungen sind für das SGB II und das SGB XII identisch. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Bei Vorliegen einiger Besonderheiten werden höhere Wohnfläche anerkannt, die zu einer höheren Angemessenheit führen. Bei anderen Besonderheiten werden die tatsächlichen Kosten übernommen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Verbleib in der Wohnung aufgrund einer psychischen Erkrankung sichergestellt werden soll. Das Alter führt zwar nicht automatisch zu einem Verzicht auf Kostensenkung, kann diese aber zur Folge haben, wenn nachgewiesen wird, dass die betroffene Person auf bestimmte Nachbarschaftshilfen angewiesen ist.

Kommune H

Zur Unterstützung der Feststellung von Härtefällen gibt es eine beispielhafte Sammlung von Härtefallgründen. Verwaltungsanweisungen gibt es nicht, um die Ermessensspielräume nicht unnötig einzuschränken. Im SGB XII zählen das Alter und die Wohndauer zu den Härtefällen. Einer 82-jährigen Person, die schon 20 Jahre oder länger in der Wohnung lebt, wird ein Umzug nicht mehr zugemutet. Auch gesundheitliche Probleme oder Behinderungen sind Gründe. Im SGB II-Bereich kommen die Größe der Bedarfsgemeinschaft, soziale Bindungen, wie z.B. Kinder in der Schule, oder gesundheitliche Einschränkungen, die insgesamt gesehen eine große Rolle spielen, infrage. Das Alter und die Wohndauer ist im SGB II dagegen kein Härtefallgrund. Die Einstufung als Härtefall erfolgt häufig durch den Sozialdienst.

Kommune I

Die Anerkennung unangemessener Kosten geht in der Regel auf gesundheitliche oder andere körperliche Einschränkungen zurück. Ob die vorgetragenen Gründe tatsächlich vorliegen, lässt das Jobcenter manchmal über Atteste vom Gesundheitsamt überprüfen. Bei Besonderheiten, beispielsweise einer Gehbehinderung, wird im SGB XII die Angemessenheit automatisch höher festgelegt: statt der Angemessenheitsgrenze für 1 Person wird die für 2 Personen angesetzt. Im SGB XII kommen Gründe, die eine Anerkennung höherer Kosten rechtfertigen, in der überwiegenden Zahl der Fälle vor. Im SGB II sind solche Fälle eher die Ausnahme. Außerdem wird hier auch stärker überprüft, ob die Besonderheiten (z.B. eine Behinderung) tatsächlich einen höheren Unterkunftsbedarf begründen. Wenn ein höherer Bedarf begründet ist, wird auch hier der Bedarf der nächsthöheren Stufe angesetzt. Die Zumutbarkeit von Umzügen ist in den Sozialhilferichtlinien des Landes beispielhaft geregelt. Nicht zumutbar ist ein Umzug im SGB XII a) bei nur vorübergehender Leistung (z.B. Rentenantragstellung), b) bei Unterhaltsberechtigten, bei denen Unterhaltszahlungen zu erwarten sind, c) bei Behinderten in behindertengerechten Wohnungen, d) bei Betagten, insbesondere bei Bewohnern von betreuten Seniorenwohnungen, und e) bei sonstigen begründeten Härtefällen.

Kommune J

Besonderheiten, die im Einzelfall zu einer Anerkennung überhöhter Unterkunftskosten führen, werden in der Handlungsanweisung beispielhaft aufgezählt. Häufige Gründe im SGB XII sind der Tod des Ehepartners und der Auszug älterer oder behinderter Kinder. Im SGB II sind der Schulbesuch des Kindes, die Betreuung durch die Großeltern bei Alleinerziehenden und das Besuchsrecht bei getrennten Eltern häufige Gründe.

Kommune K

Werden die Angemessenheitsgrenzen überschritten, ist zu prüfen, ob im konkreten Einzelfall Besonderheiten gegeben sind, die dies rechtfertigen. Dafür wird dem Sachbearbeiter immer ein persönliches Beratungsgespräch empfohlen. Bei folgenden Konstellationen werden Mehrbedarfe bzw. höhere KdU anerkannt:

- gesundheitliche Beeinträchtigungen bei Rollstuhlfahrern (barrierefreie Wohnung), Gehbehinderten (Fahrstuhl oder Wohnung in der unteren Etage), Pflegebedürftigen (Wohnung die eine Betreu-

ung ermöglicht) und Personen, die auf bestimmte soziale Bezüge oder spezielle Einrichtungen angewiesen sind

- schulpflichtige Kinder, denen ein Schulwechsel nicht zuzumuten ist
- wenn der Erhalt der Wohnung für die Eingliederung in Arbeit erforderlich ist
- wenn eine Veränderung der Lebensumstände zu erwarten ist, etwa durch das Ausscheiden aus dem Leistungsbezug oder die Vergrößerung der Bedarfsgemeinschaft (Schwangerschaft, Zusammenzug, Umgangsrecht).

Besteht aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen ein erhöhter Wohnraumbedarf, werden zusätzlich 10 m² anerkannt. Ist spezieller Wohnraum erforderlich, sind die dafür angemessenen Preise durch recherchierte Wohnungsangebote (i.d.R. drei) festzustellen. Die Unzumutbarkeit einer Kostensenkung ist nur bei Vorliegen besonderer Umstände gegeben. Solche sind gegeben bei einer schweren Erkrankung, bei einer Beeinträchtigung des Kindeswohls durch den Wohnungswechsel, bei einem Verlust der Kinderbetreuung bei Alleinerziehenden, bei Pflegebedürftigkeit. Hat die Prüfung ergeben, dass die Absenkung der Unterkunfts- und Heizkosten nicht zumutbar ist, sind die tatsächlichen Kosten befristet zu übernehmen.

Kommune L

Besonderheiten des Einzelfalls können eine Überschreitung des Richtwertes rechtfertigen. Besonderheiten sind Behinderungen, Angewiesenheit auf bestimmte soziale Bezüge, lange Wohndauer bei älteren Menschen. Bei Behinderten mit dem Vermerk „aG“ kann ein Mehrbedarf von 15 m² angemessen sein und bei einer geistigen Behinderung ein Mehrbedarf von 20% der Mietkosten, wenn nur so eine Zentralheizung sichergestellt werden kann. Unzumutbar ist eine Kostensenkung dagegen i.d.R., wenn ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug innerhalb der nächsten sechs Monate absehbar ist oder wenn eine schwere Erkrankung vorliegt. Im SGB XII häufig auftretende Besonderheiten sind Rollstuhlfahrer, Pflegebedürftige, die in unmittelbarer Nähe zur Verwandtschaft leben, oder Schwerkranke, denen ein Umzug nicht zugemutet werden kann.

4.7.6 Wirtschaftlichkeit von Kostensenkungsmaßnahmen

Die Prüfung der Kostensenkung auf Wirtschaftlichkeit ist nur im SGB II vorgesehen, nicht dagegen im SGB XII. Da die Wirtschaftlichkeitsprüfung einer BSG-Rechtsprechung zufolge eine Frage der Zumutbarkeit und deshalb obligatorisch ist, wird sie auch im SGB XII durchgeführt.

Die Prüfungen fallen in den Fallstudienkommunen sehr unterschiedlich aus. In einigen Fallstudienkommunen wird die Wirtschaftlichkeit der Kostensenkung nur für die Unterkunfts- oder die Heizkosten überprüft. In anderen Kommunen erfolgt die Prüfung für die Unterkunfts- und Heizkosten zusammen. Teilweise wird auf eine Kostensenkung verzichtet, wenn die Angemessenheitsgrenzen um bestimmte Beträge oder Prozentsätze nicht überschritten werden, wobei diese sehr unterschiedlich ausfallen können. In einigen, aber nicht allen Fallstudienkommunen, dienen die angemessenen Bruttowarmmieten als Maßstab. Teilweise werden auch die Umzugskosten berücksichtigt, wobei diese zur Ermittlung von Monatswerten auf unterschiedlich lange Leistungsbezugszeiträume verteilt werden. Auch die Entscheidungsspielräume der Sachbearbeitung können unterschiedlich hoch ausfallen.

Kommune A

Die Wirtschaftlichkeit der Kostensenkung wird ausschließlich anhand der Unterkunftskosten geprüft. Wenn die Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen 15 € nicht übersteigt, wird aus wirtschaftlichen Gründen nicht zur Senkung der Unterkunftskosten aufgefordert. Im SGB II werden die Betroffenen gleichwohl über die Situation informiert. Aufgrund einer BSG-Rechtsprechung wurde in der Heizkostenverordnung eine Regelung getroffen, der zufolge über den Richtwert liegende Heizkosten übernommen werden, wenn die Summe aus Unterkunfts- und Heizkosten die Summe aus der Angemessenheitsgrenze für die Unterkunftskosten und der Nichtprüfgrenze für die Heizkosten zuzüglich eines Zuschlages von

50% nicht überschreiten. Die bruttowarme Grenze gilt nicht, wenn die Unterkunftskosten (bruttokalt) zu hoch sind.

Kommune B

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt vor der Prüfung auf die konkrete Angemessenheit. Geprüft wird anhand der Unterkunftskosten. Nur wenn die Unterkunftskosten die Angemessenheitsgrenze um mehr als 10% übersteigen, ist eine Prüfung der individuellen Angemessenheit erforderlich. Andernfalls kommt ein Kostensenkungsverfahren aus wirtschaftlichen Gründen nicht infrage. Die Heizkosten werden dabei nicht berücksichtigt. Die 10%-Grenze gilt nicht bei Neuanmietungen. Überhöhte Heizkosten werden in tatsächlicher Höhe als Bedarf anerkannt, wenn die Summe aus Unterkunfts- und Heizkosten den Betrag nicht übersteigt, der sich aus der um 10% erhöhten Summe der Angemessenheitsgrenze für die Unterkunft und einer Heizkostenpauschale ergibt. Die Heizkostenpauschale beläuft sich auf 1,00 €/ m² angemessener Wohnfläche. Sie entspricht dem Angemessenheitswert für die Heizkosten.

Kommune C

Die Kostensenkung ist nicht wirtschaftlich, wenn im voraussichtlichen Zeitraum der Hilfebedürftigkeit die Summe aus den Richtwerten für Unterkunft und Heizung und den umzugsbedingten Mehraufwendungen (Wohnungsbeschaffung, Umzugskosten, Ein- und Auszugsrenovierung, Erstausrüstung und doppelte Mietzahlungen) höher ist als die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung. Der voraussichtliche Zeitraum der Hilfebedürftigkeit umfasst i.d.R. 12 Monate, kann aber aufgrund einzelfallbezogener Integrationsprognosen davon abweichen. Die Prüfung erfolgt anhand einer Excel-Arbeitshilfe.

Kommune D

Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung werden auf der einen Seite die umzugsbedingten Kosten (Umzugskosten in Abhängigkeit vom Alter des Leistungsbeziehers, Renovierungskosten und Kautions) und auf der anderen Seite die tatsächliche Überschreitung der Angemessenheit (Grundmiete und Heizkosten getrennt) berücksichtigt.

Kommune E

Ein Kostensenkungsverfahren ist unwirtschaftlich, wenn entweder a) die Summe der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung die Summe der Angemessenheitsgrenzen für die beiden Leistungen nicht übersteigt oder wenn b) die Aufwendungen für die Unterkunft die um einen Toleranzwert angehobenen Angemessenheitsgrenzen nicht überschreiten. Über die Toleranzwerte werden die Umzugskosten berücksichtigt. Sie wurden anhand von Erfahrungswerten festgelegt und unter der Annahme eines dreijährigen Leistungsbezugs auf Monatswerte umgelegt. Bei Alleinstehenden werden Umzugskosten in Höhe von 720 € unterstellt, die auf drei Jahre umgelegt zu einem Monatswert von 20 € führen. Der Toleranzwert steigt für die nächsten drei Personen um jeweils 5 € und für jede weitere Person um 10 € an.

Kommune F

Aufgrund der neuen BSG-Rechtsprechung wird bei unangemessen hohen Heizkosten überprüft, ob die Bruttowarmmiete die Summe der Richtwerte für die Unterkunft und Heizkosten übersteigt. Ist das nicht der Fall, wird zwar zur Senkung der Heizkosten aufgefordert, auf eine Absenkung aber verzichtet. Bei einer günstigen Kaltmiete kann somit viel geheizt werden. Das trifft insbesondere auf entschuldetes Wohneigentum zu. Aufgrund der Neuregelung haben sich die Zahlungen für Heizkosten in einigen Fällen erhöht.

Kommune H

Aus Wirtschaftlichkeitsgründen wird auf eine Kostensenkung verzichtet, wenn die angemessenen Unterkunftskosten um weniger als 3% überschritten werden. Weitere Regelungen gibt es nicht.

Kommune I

Geprüft wird, ob ein Umzug wirtschaftlich ist. Das ist nicht der Fall, wenn die Summe der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung die Summe Angemessenheitsgrenzen für die beiden Leistungen nicht übersteigt. Dies entspricht den Sozialhilferichtlinien des Landes. Zusätzlich spielen aber auch die Umzugskosten eine Rolle. In welcher Höhe die Umzugskosten berücksichtigt werden und auf welchen Zeitraum sie aufzuteilen sind, bleibt dem Sachbearbeiter überlassen. Stellt sich der Umzug als nicht wirtschaftlich heraus, wird nicht zur Kostensenkung aufgefordert. Allerdings wird der Leistungsempfänger über die Kostenüberschreitung und den vorläufigen Verzicht auf die Kostenabsenkung informiert.

Kommune J

Unwirtschaftlich ist ein Umzug, wenn die Kosten des Wohnungswechsels nicht innerhalb von 18 Monaten durch ersparte Unterkunfts- und Heizkosten abgedeckt sind. Die Differenz zwischen der Summe der tatsächlichen Kosten und der Summe der Angemessenheitsgrenzen wird somit mit den auf 18 Monate verteilten Kosten des Wohnungswechsels verglichen. Dabei werden die Umzugskosten, die Renovierungskosten, die Mietkaution, die Wohnungsbeschaffungskosten, ein eventuell erforderlicher behindertengerechter Umbau und unvermeidbare doppelte Mietzahlungen einbezogen. Zur Ermittlung der Kosten des Wohnungswechsels liegen keine Informationen vor.

Kommune K

Unwirtschaftlich ist ein Umzug, wenn die in 24 Monaten möglichen Einsparungen geringer sind als die Summe aus pauschalen Verwaltungsaufwendungen (312 €) und pauschalen Umzugskosten (450 € für einen Einpersonenhaushalt und 620 € für einen Vier-Personen-Haushalt). Die möglichen Einsparungen ergeben sich aus der Differenz zwischen der Summe aus tatsächlichen und maximal möglichen Unterkunfts- und Heizkosten. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt anhand eines standardisierten Prüfbogens. Bei einem unwirtschaftlichen Umzug wird auf ein Kostensenkungsverfahren verzichtet. Nach einem Jahr wird die Wirtschaftlichkeit erneut geprüft. Bei selbstnutzenden Eigentümern sind Kostensenkungsverfahren trotz hoher Heizkosten oft nicht wirtschaftlich.

Kommune L

In Kommune L gibt es ein zweistufiges Verfahren. Die Unterkunfts- und Heizkosten werden anerkannt, soweit deren Summe unter der Nichtprüfgrenze bleibt, die sich aus der um 10% erhöhten Angemessenheitsgrenze (bruttowarm) ergibt. Bei einer Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen werden die Leistungsempfänger jedoch darauf hingewiesen, dass die Angemessenheitsgrenze überschritten sind, dass sie sich um eine Kostensenkung bemühen müssen und dass von einer Aufforderung zum Umzug aus wirtschaftlichen Gründen abgesehen wird, diese bei weiteren Kostensteigerungen aber durchaus infrage kommt.

Ist eine Kostensenkung nur durch einen Umzug möglich, ist dessen Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Dabei werden die umzugsbedingten Kosten (Umzugskosten, Mietkaution usw.) mit den Einsparungen, die während der voraussichtlichen Bezugsdauer zu erreichen sind, verglichen. Sind die umzugsbedingten Kosten höher, und kann der Leistungsberechtigte den über dem Richtwert liegenden Kostenanteil nicht finanzieren, sind die tatsächlichen Kosten weiterhin zu übernehmen.

4.7.7 Möglichkeit der Kostensenkung

Von verschiedenen Kommunen wurde darauf hingewiesen, dass der Grundsicherungsträger nur den finanziellen Rahmen für eine angemessene Wohnung zur Verfügung stellt, dass die Wohnungssuche dagegen Aufgabe der Bedarfs- bzw. Einstandsgemeinschaft sei. Dabei könne sie vom Wohnungsamt, d.h. der Stadt oder Gemeinde, unterstützt werden. Wenn sie keine angemessene Wohnung finde, muss sie in ihrer Wohnung bleiben können. Die Suche nach einer angemessenen Wohnung kann auf sehr angespannten Märkten schwierig werden, aber auch bei Angemessenheitsgrenzen, die auf Grundlage von Mietverhältnis-

sen festgelegt wurden, die bereits vor drei Jahren bestanden. Das sei oft kurz vor einer Neufestlegung der Angemessenheitsgrenzen der Fall.

Nicht eindeutig erscheint die Lage hinsichtlich der Frage, ob Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften verpflichtet sind, die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen konkret nachzuweisen. In Kommune B wird auf BSGE B 4 AS 77/12 R verwiesen, demzufolge von einem ausreichenden Maß angemessener Wohnungen im Vergleichsraum auszugehen sei, wenn der Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises für die Kaltmiete ein qualifizierter, nach wissenschaftlich gesichertem Verfahren erstellter Mietspiegel zugrunde liege, dem Aussagen zur Häufigkeit von Wohnungen mit angemessenem Quadratmeterpreis entnommen werden könnten. Obwohl die Angemessenheitsgrenzen auch in Kommune C anhand eines qualifizierten Mietspiegels festgelegt wurden, wird dort ein solcher Nachweis von den Gerichten gefordert. Letztlich bemühen sich alle Kommunen, die Verfügbarkeit angemessener Wohnungen im Einzelfall nachzuweisen zu können. Dazu werden zunehmend Angebotsdatenbanken erstellt, auf die bei Widersprüchen oder Klagen verwiesen werden kann. Den unangemessen wohnenden Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften obliegt es dann, nachzuweisen, dass sie sich um diese Wohnungen erfolglos bemüht hat. In anderen Fällen kommt es nur auf den Nachweis einer Wohnung an und die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften müssen Bemühungen nachweisen, die unabhängig von evtl. Datenbanken der Leistungsträger sind. Die in den einzelnen Kommunen für eine erfolglose Kostensenkung vorzulegenden Nachweise sind sehr unterschiedlich. In diesem Zusammenhang ist auf das oben erwähnte Problem hinzuweisen, dass diese Möglichkeit vielen Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften gar nicht bewusst ist.

Diese Möglichkeit muss den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften schon deshalb gegeben werden, weil nicht auszuschließen ist, dass die in den Mietdatenbanken erfassten Wohnungen (von verschiedenen Sachbearbeitern) mehreren Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mit unangemessenen Wohnungen vorgehalten werden. Die Mietdatenbanken können von daher nicht als Beweis für die hinreichende Verfügbarkeit herangezogen werden. Allerdings erlauben sie es, die Beweislast umzukehren und die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften zu verpflichten, die erfolglose Wohnungssuche nachzuweisen. In einigen Kommunen gelingt es der Wohnungsvermittlung regelmäßig, unangemessen wohnende Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften in angemessene Wohnungen zu vermitteln. In anderen Kommunen werden die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften auf konkret vorliegende Wohnungen direkt hingewiesen. In zwei Kommunen werden bei der erfolglosen Wohnungssuche durch die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften Makler eingeschaltet.

Kommune A

Wenn qualifizierte Nachweise der erfolglosen Wohnungssuche vorgelegt werden, werden Fristverlängerungen gewährt. Dazu gehören die Meldung als wohnungssuchend beim Wohnungsamt und der Nachweis der regelmäßigen Suchbemühungen. Die einfache Behauptung, man finde keine Wohnung, ist nicht ausreichend. Vom Leistungsträger werden Zeitungsinserate gesammelt und daraus eine Angebotsdatenbank erstellt, um die konkrete Verfügbarkeit angemessener Wohnungen in einem bestimmten Zeitraum nachweisen zu können. Auf diese Datei wurde in Gerichtsverfahren schon mehrfach zurückgegriffen. Der Hinweis von Leistungsberechtigten, man habe sich auf eine genannte Wohnung nicht beworben, weil sie zu klein sei (40 m² für einen Alleinstehenden) oder weil sie als Souterrainwohnung unzumutbar sei, wird nicht akzeptiert. Im SGB II wird eine Fristverlängerung eher selten gewährt, weil die erforderlichen Nachweise nicht vorgelegt werden. Häufiger sind Fristverlängerungen im SGB XII für Personen, die auf bestimmte Wohnungsmerkmale angewiesen sind, wie Erdgeschosswohnungen oder barrierefreien Wohnungen. Allerdings müssen auch diese Leistungsempfänger regelmäßige Suchbemühungen nachweisen, öffentliche Hilfsangebote wahrnehmen und beim Wohnungsamt als wohnungssuchend gemeldet sein.

Kommune B

Weisen die Leistungsempfänger bei der Vorsprache auf die mangelnde Verfügbarkeit angemessener Wohnungen hin, wird auf BSGE B 4 AS 77/12 R Bezug genommen, demzufolge von einem ausreichenden Maß

angemessener Wohnungen im Vergleichsraum auszugehen ist, wenn der Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises für die Kaltmiete ein qualifizierter, nach wissenschaftlich gesichertem Verfahren erstellter Mietspiegel zugrunde liegt, dem Aussagen zur Häufigkeit von Wohnungen mit angemessenem Quadratmeterpreis entnommen werden können. Allerdings haben die Leistungsberechtigten die Möglichkeit nachzuweisen, dass ihnen eine Kostensenkung nicht möglich war. Nachgewiesen werden müssen a) die Bewerbung auf eine Sozialwohnung beim Amt für Wohnen und Migration, b) erfolglose Bewerbungen auf Wohnungsanzeigen und c) die erfolglose Suche eines Untermieters über Zeitungsinserate. Im Normalfall werden zehn Nachweise pro Monat verlangt, die erstmals nach Zustellung der Kostensenkungsaufforderung zu erbringen sind. Bei Einschränkungen (Erwerbstätigkeit, Kinderbetreuung) genügen vier bis sechs Nachweise im Monat. Werden erfolglose Kostensenkungsbemühungen nachgewiesen, werden die höheren Kosten im SGB II für weitere drei Monate bzw. im SGB XII für weitere sechs Monate übernommen. Gleichzeitig haben die Leistungsberechtigten einen Makler einzuschalten, dessen Kosten der Leistungsträger übernimmt. Nach spätestens neun Monaten (SGB II) bzw. zwölf Monaten (SGB XII) werden die Kosten auf den Richtwert gesenkt. Das gelte auch dann, wenn die erfolglose Wohnungssuche weiterhin nachgewiesen werde. Dies sei durch das oben erwähnte BSG-Urteil gedeckt. Alleinstehenden hätten eine gute Chance innerhalb von sechs Monaten eine angemessene Wohnung finden. Bei größeren Familien mit Kindern sei das schwieriger.

Kommune C

Auch wenn die Angemessenheitsgrenzen anhand eines qualifizierten Mietspiegels festgelegt wurden, wird vor Gericht ein Verfügbarkeitsnachweis gefordert. Während des Kostensenkungsverfahrens werden deshalb passende Mietangebote erfasst und mit dem Erscheinungsdatum dokumentiert. Grundlage ist eine Liste der Mietangebote für belegungsgebundene Wohnungen, die vom größten privaten Wohnungsunternehmen monatlich erstellt und an das Sozialamt übermittelt wird. Das Vorhandensein belegungsgebundener Wohnungen zeigt, dass angemessene Wohnungen noch verfügbar sind. Bei unangemessenen Aufwendungen werden die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften in einem Schreiben aufgefordert, die Kosten in einer angemessenen Frist zu senken oder zu belegen, warum eine Senkung nicht möglich oder zumutbar ist. Außerdem werden sie an die Vermittlung der Wohnungsfürsorge verwiesen. Diese kann i.d.R. eine belegungsgebundene Wohnung anbieten. Durch die Wohnungsnachfrage der anerkannten Flüchtlinge kann sich das aber ändern. Auch wenn sich Leistungsempfänger auf die mangelnde Verfügbarkeit berufen, werden sie an die Wohnungsvermittlung verwiesen. Die Frist zur Kostensenkung kann verlängert werden, wenn trotz nachgewiesener intensiver Suche angemessener Wohnraum nicht gefunden wurde. Zu einer derart begründeten Fristverlängerung ist es bisher noch nicht gekommen.

Kommune D

Über eine Beobachtung der Angebotsmieten wird laufend überprüft, ob angemessene Wohnungen verfügbar sind. Behauptet eine Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft keine angemessene Wohnung zu finden, werden vom Amt verschiedene Vermieter mit der Bitte angeschrieben, drei Angebote mit angemessenem Wohnraum vorzulegen. Auf den Wunsch der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften hinsichtlich Lage und Vermieter wird dabei keine Rücksicht genommen. Die Angebote werden der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften als Nachweis der Verfügbarkeit vorgelegt, so dass die Kosten nach sechs Monaten abgesenkt werden. Bedarfsgemeinschaften, bei denen unangemessenen Unterkunftskosten aufgrund erfolgloser Wohnungssuche über sechs Monate hinaus gezahlt werden, gibt es nur wenige.

Kommune E

Der lange Zeitraum zwischen dem Stichtag der Mieterhebung und dem Inkrafttreten der Angemessenheitsgrenzen sowie die zweijährige Gültigkeit der Grenzen zeigten, dass es sich bei den abstrakten Angemessenheitsgrenzen nicht um tagesaktuelle Werte handele. Wegen dieser Verzögerungen sei es erforderlich, zu dem auch die Möglichkeit gehört, die Unmöglichkeit der Kostensenkung nachzuweisen. Der Handlungsanweisung zufolge werden die tatsächlichen Unterkunftskosten übergangsweise (i.d.R. sechs Monate) als konkret angemessen anerkannt, wenn a) individuelle Zugangshindernisse vorliegen, b) vergebliche

Anmietungsversuchen nachgewiesen werden und c) glaubhaft erklärt wird, dass eine Kostensenkung durch Untervermietung oder Mietpreisverhandlungen nicht möglich war. Individuelle Zugangshindernisse liegen bei ehemals Inhaftierten, Flüchtlingen, Suchtabhängigen, kinderreichen Familien, Alleinerziehenden und Mietschulden vor. Die Anmietversuche müssen sich nur auf die Stadt bzw. Gemeinde erstrecken. Als ausreichende Bemühungen gelten der Nachweis der erfolglosen kommunalen Wohnungsvermittlung und eine Auflistung von Wohnungen, um die sich der Leistungsberechtigte bemüht hat. Konkrete Vorgaben für die Nachweise gibt es nicht. Ideal wäre eine tabellarische Aufstellung mit den erfolglosen Bemühungen, die zu bestimmten Zeitpunkten unternommen wurden, einschließlich der schriftlichen Absagen oder einer Liste der Gesprächspartner bei mündlichen Absagen. Der Leistungsträger steht dann vor dem Problem nachzuweisen, dass angemessener Wohnraum vorhanden ist. I.d.R. sehen die Sachbearbeiter in der Angebotsdatenbank nach und wenn die Angebotslage tatsächlich ungünstig war, werden die Kosten nicht abgesenkt.

Kommune H

In den Leistungsbescheiden wird auf die Sechs-Monats-Frist und auf die anschließende Absenkung des Bedarfs für die Unterkunftskosten hingewiesen. In den SGB II-Bescheiden wird zusätzlich erläutert, welche Möglichkeiten zur Kostensenkung bestehen. Unter anderem wird auch darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Kosten weiterhin anerkannt werden, wenn pro Woche eine erfolglose Wohnungssuche dokumentiert wird (im Bewilligungszeitraum von sechs Monaten 26 Versuche). Diese Zahl wurde zwischen dem Jobcenter und dem Sozialgericht abgesprochen.

Kommune I

Im Rahmen der Kostensenkungsaufforderung erhalten die Leistungsberechtigten ein Schreiben, in dem auch darauf hingewiesen wird, dass die Wohnungssuche nachgewiesen werden muss. Auch bei persönlichen Vorsprachen, die aber die Ausnahme sind, werden sie darüber informiert. Vorgaben zur Zahl der erforderlichen Aktivitäten gibt es nicht, weil die Möglichkeiten zur Wohnungssuche vom zeitlich variablen Angebot abhängen. Wird die erfolglose Wohnungssuche nachgewiesen, müssen die Kosten weiter übernommen werden. Im Jobcenter wird eine Liste mit Wohnungsangeboten (Angebotsdatenbank) geführt, auf die im Einzelfall auch das Sozialamt zurückgreift. Anhand dieser Datei kann nachgeprüft werden, ob in einem bestimmten Zeitraum Wohnungsangebote für eine Bedarfsgemeinschaft vorlagen oder nicht. Wenn das nicht der Fall war, werden die Kosten nicht abgesenkt und die Frist für die Kostensenkung verlängert. Wenn es Angebote gab, wird ein Nachweis der erfolglosen Wohnungssuche verlangt. Wenn die Fristen zur Senkung der Unterkunftskosten aufgrund einer erfolglosen Wohnungssuche schon mehrfach verlängert wurde, wird die Wohnungssuche einem Makler übergeben, dessen Kosten die Grundsicherungsstellen übernehmen. Eine angemessene Wohnung zu finden, ist aufgrund der angespannten Marktlage tatsächlich schwer. Obwohl von den Leistungsempfängern immer wieder auf die mangelnde Verfügbarkeit hingewiesen wird, werden die erforderlichen Nachweise der erfolglosen Wohnungssuche nicht vorgelegt, so dass nach sechs Monaten die Kosten gekürzt werden.

Kommune J

Aufgrund der BSG-Rechtsprechung, der zufolge der Leistungsträger nachweisen müsse, dass im konkreten Ort zum konkreten Zeitpunkt angemessene Wohnungen vorhanden seien, wurde eine Angebotsdatenbank eingerichtet, in die alle im Internet oder in Zeitungen angebotene Wohnungen eingehen. Mit dieser Datenbank kann Widersprüchen begegnet werden, die mit dem Fehlen angemessener Wohnungen begründet werden. Außerdem bietet sie die Möglichkeit, Leistungsempfänger auf die Möglichkeit zur Anmietung einer bestimmten Wohnung hinzuweisen und Leistungsempfänger mit gravierenden Wohnungsmarkthindernissen oder eingeschränkter Selbsthilfekompetenz zu unterstützen. Bei besonderem Wohnbedarf wie der Behindertengerechtigkeit, kommt es manchmal vor, dass angemessene Wohnungen nicht benannt werden können.

Den Handlungsanweisungen zufolge sind die tatsächlichen Kosten über die Sechs-Monats-Frist hinaus zu übernehmen, solange sich die Hilfebedürftigen ausreichend um eine Kostensenkung bemühen und diese Bemühungen dokumentieren. Dazu müssen erfolglose Wohnungsbewerbungen dokumentiert werden. Über die Anzahl gibt es keine Vorgaben. Im Einzelfall wird beim Vermieter nachgefragt, welche Gründe für die Ablehnung maßgeblich waren und ob die Anmietung mutwillig verhindert wurde. Bei Personen mit Vermietungshindernissen werden Makler eingeschaltet. Personen, die über einen längeren Zeitraum die erfolglose Wohnungssuche nachweisen, gibt es nicht.

Kommune K

Gegenwärtig wird an der Erstellung einer Angebotsdatenbank gearbeitet. Aktuell wird die Möglichkeit der Kostensenkung anhand von drei Angeboten überprüft, die durch die Sachbearbeitung zu ermitteln und in der Akte zu vermerken ist. In einer Arbeitshilfe ist dokumentiert, wie dabei vorzugehen ist. Die vom Sachbearbeiter recherchierten Wohnungen werden dem Leistungsempfänger mit der Aufforderung zur Bewerbung mitgeteilt. Weist er die erfolglose Bewerbung auf diese Wohnungen nach, wird die tatsächliche Miete übernommen. Die Beweislast der erfolglosen Wohnungssuche trägt somit der Leistungsempfänger. Trägt ein Leistungsempfänger vor, auf dem betreffenden Wohnungsmarkt stehe für ihn kein Wohnraum mit angemessenen Unterkunft- und Heizkosten zur Verfügung, wird dies anhand von Wohnungsangebotsrecherchen durch den Träger überprüft. Zeigt sich, dass angemessener Wohnraum zur Verfügung steht und bemüht sich der Leistungsempfänger nicht um diesen Wohnraum, werden die Kosten spätestens nach sechs Monaten ab Aufforderung zur Kostensenkung abgesenkt. Formelle Vorschriften für den Nachweis (z.B. zehn erfolglose Kostensenkungsbemühungen pro Monat) gibt es nicht.

Kommune L

Wird bei einem Kostensenkungsverfahren innerhalb der ersten Sechs-Monats-Frist keine Wohnung gefunden, gibt es eine Fristverlängerung. Die erfolglose Wohnungssuche muss allerdings nachgewiesen werden. I.d.R. ist es hinreichend, wenn sich ein Leistungsempfänger innerhalb von sechs Monaten zweimal bei unterschiedlichen Wohnungsgesellschaften um eine angemessene Wohnung bemüht. Das Jobcenter recherchiert auch selbst, ob angemessene Wohnungen angeboten werden. Die Zahl der Kostensenkungsverfahren ist durch die neuen Angemessenheitsgrenzen stark zurückgegangen. Im Sozialamt gebe es gar keine und im Jobcenter alle paar Jahre mal eines. Von daher falle es schwer, Details des Kostensenkungsverfahrens darzustellen.

4.7.8 Reaktionen auf Kostensenkungsaufforderungen und Kostensenkungen

Valide Daten zum Umfang der Widersprüche, die auf die Senkung der Unterkunftskosten zurückgehen, lassen sich nicht ableiten, weil die Programme zur Erfassung der Widersprüche (z.B. Falke) nur die Kategorie Unterkunftskosten (§ 22 SGB II) anbieten, unter die aber auch andere Tatbestände wie nicht genehmigte Umzüge, nicht übernommene Kautionen oder nicht übernommene Nebenkostenabrechnungen fallen. Im Folgenden werden die Einschätzungen der interviewten Akteure dargelegt, um hierdurch einen Eindruck von der in den Fallstudienkommunen wahrgenommenen Konfliktintensität zu erhalten.

Über die Kommunen hinweg kann zusammenfassend festgestellt werden, dass laut Aussage der interviewten Akteure auf die Aufforderung zur Kostensenkung sowohl im SGB II wie im SGB XII sehr oft gar nicht reagiert wird. Im SGB XII gelte das auch für die Kostensenkung, die hier oft stillschweigend akzeptiert werde, um in der Wohnung bleiben zu können. Der Wunsch, Umzüge zu vermeiden, gehe teilweise darauf zurück, dass sich angemessene Wohnungen primär in stigmatisierten Gebieten befänden (siehe Abschnitt 4.3.2). Im SGB II komme es bei Kostensenkungen häufiger zu Widersprüchen. Aber auch hier gebe es Fälle, die die Kostensenkungen einfach hinnähmen. In diesen Fällen komme es gelegentlich zu Mietschulden und dem Verlust der Wohnung. Manchmal handele es sich hier aber auch um Fälle, die ihr Einkommen nicht vollständig angäben. Verschiedentlich wird vermutet, dass auf die Kostensenkungsaufforderungen nicht reagiert werde, weil die Bescheide zu umfangreich und kompliziert verfasst seien und die Leistungs-

berechtigten ihnen keine klaren Handlungsanweisungen entnehmen könnten. Kostensenkungen über die Reduktion durch die Vermieter gebe es kaum. Untervermietungen spielten in Kommune B eine Rolle. Aufgrund der Marktanspannung und der vielen Studenten sei die Untervermietung dort auch zu realisieren.

Kommune A

Im SGB II würden die Leistungsempfänger meist erst nach der Kostensenkung reagieren. Im SGB XII sei das anders. Hier gebe es auch Umzüge nach Kostensenkungsaufforderungen. Untervermietungen seien selten und Mietsenkungen durch die Vermieter kämen nach Angaben der Befragten gar nicht vor. Auch bei der Senkung der Unterkunftskosten seien verschiedene Reaktionen beobachtbar. Eine Häufung bestimmter Reaktionen sei nicht erkennbar. Das gelte sowohl für das SGB II wie das SGB XII. Widersprüche seien nun zulässig. Bei Widersprüchen würden meist neue Gründe vorgetragen, zu denen noch einmal Stellung bezogen werden müsse. Widersprüche würden zwar auch über Anwälte, hauptsächlich aber durch die Leistungsberechtigten selbst eingereicht. Die Widersprüche würden unterschiedlich begründet. Häufige Gründe seien: Krankheit, keine Wohnung gefunden, Unwirtschaftlichkeit des Wohnungswechsels wegen hoher Kosten für Renovierung, neue Möbel und Umzug. Teilweise würde ohne Begründung einfach behauptet, die Wohnung sei nicht zu teuer. Die Widerspruchsbegründung mit einem fehlenden schlüssigen Konzept sei im SGB XII bisher noch nicht aufgetreten und im SGB II nur sehr vereinzelt. Vielfach gehe es bei den Widersprüchen auch um die Begrenzung der Unterkunftskosten auf den bisherigen Wert nach nicht genehmigten Umzügen, die vom Jobcenter als nicht erforderlich eingestuft wurden. Im SGB XII falle dieser Klagegrund weg, weil es die Begrenzung auf die bisherigen Unterkunftskosten nicht gebe.

Kommune B

Auf die Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten würden im SGB XII viele Einstandsgemeinschaften nicht reagieren. Manche würden auf die mangelnde Verfügbarkeit hinweisen bzw. sich bei der Verwaltungsspitze beschweren. Es gebe auch Leistungsempfänger, die ihre Kosten durch eine Untervermietung oder einen Umzug reduzieren. Eine Quantifizierung der unterschiedlichen Reaktionen sei nicht möglich. Im SGB II seien die Reaktionen ähnlich. Manche Bedarfsgemeinschaften würden nicht reagieren. Die meisten würden beim Sachbearbeiter anrufen und auf die Marktlage hinweisen. Ihnen werde nochmals die Gelegenheit gegeben, die Gründe, die höhere Unterkunftskosten rechtfertigen, vorzutragen. Einige Bedarfsgemeinschaften würden sich erkundigen, ob sie den unangemessenen Teil selbst tragen dürfen. Bei einer glaubhaften Finanzierung moderater Zuzahlungen über eine Erwerbstätigkeit werde nicht weiter geprüft. Auch Untervermietungen seien nicht selten. Bevor die Betroffenen aus einer Wohnung ausziehen würden, würden sie lieber untervermieten, in der Hoffnung bald wieder ohne Grundsicherung leben zu können. Diese Strategie sei angesichts der vielen zimmersuchende Studenten leicht umsetzbar. Wohnflächenüberschreitungen träten häufig bei Neuanträgen oder nach Trennungen auf. Auf Kürzungen der Unterkunft- und Heizkosten würden die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften ähnlich reagieren wie auf Kostensenkungsaufforderungen. Manchmal gebe es keine Reaktion. Hier werde die Kostensenkung akzeptiert. Daneben gebe es Widersprüche, Untervermietungen, Umzüge und die Beschwerden an die Verwaltungsspitze. Würden nach einer Kostensenkung Gründe vorgetragen, die bisher noch nicht bekannt waren, werde nochmals geprüft, ob eine abweichende Festsetzung der Unterkunft- und Heizkosten gerechtfertigt sei. Bis zum Abschluss dieser Prüfung würden die unangemessenen Kosten weiter übernommen. Widersprüche würden überwiegend mit der fehlenden Verfügbarkeit begründet. Weitere Gründe seien der erhöhte Wohnraumbedarf infolge von Behinderung und Krankheit sowie die Pflege von in der Nähe wohnenden Angehörigen. Manche Widersprüche würden gar nicht begründet.

Kommune C

Nach einer Aufforderung zur Senkung der Unterkunftskosten sprächen die Leistungsberechtigten i.d.R. vor und forderten nochmals eine Erklärung. Viele Leistungsberechtigte würden allerdings erst reagieren, wenn die Kosten tatsächlich nicht mehr übernommen werden. Widersprüche gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für Unterkunft würden bei anwaltlicher Vertretung vordringlich mit dem Fehlen eines schlüssigen Konzepts begründet. Kritisiert würden die Quantifizierung des Angebots so-

wie die durch das Konzept verursachte Segregation. Andere Begründungen seien der fehlende Wohnraum, die Unwirtschaftlichkeit eines Umzugs und das Vorliegen eines Härtefalls. Im SGB XII gebe es insgesamt relativ wenig Kostensenkungsverfahren. Dem überwiegenden Teil der Überschreiter würden die überhöhten Kosten aus Härtefall- oder Wirtschaftlichkeitsgründen anerkannt.

Kommune D

Ca. 80% der Bedarfsgemeinschaften mit Kostensenkungsaufforderung sprächen beim Jobcenter vor. Widersprüche gegen eine Aufforderung zur Kostensenkung seien selten. Bei der Vorsprache stelle sich oft heraus, dass die Schreiben zur Kostensenkungsaufforderung nicht vollständig gelesen würden. Von daher würden das Verfahren und die Möglichkeiten zur Kostensenkung noch einmal erklärt. Ein Teil der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften setze die Kostensenkung um (wobei Untervermietungen sehr selten vorkämen), viele nähmen die Kostensenkung hin, ein Teil schlage nach der Kostensenkung den Rechtsweg mit Widerspruch und Klage ein, ein Teil häufe Mietschulden an und riskiere die Kündigung. Würden die Widersprüche von den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften formuliert, würden mitunter gar keine Gründe angegeben. Ansonsten werde seitens der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften darauf hingewiesen, dass sowieso schon gespart würde, dass die Wohnung bereits sehr lange bewohnt würde oder dass die Wohnung gar nicht so teuer sei. Von Anwälten würden die Widersprüche mit dem Fehlen eines schlüssigen Konzepts begründet. Ersatzweise werde die Anwendung der wohngeldrechtlichen Miethöchstbeträge mit einem Zuschlag von 10% verlangt. Aktuell seien zwei Verfahren vor dem LSG anhängig. Zum Umfang der Klagen seien keine exakten Aussagen möglich. Nach Einschätzung der Interviewten seien es nur sehr wenige, weil die Klagen meist im Widerspruchsverfahren schon abgewendet würden. Von den im Jahr 2016 bisher eingereichten Klagen bezögen sich 25% auf die Unterkunftskosten. Dabei gehe es nicht nur um die Angemessenheit, sondern auch um andere die Unterkunft betreffende Fragen, wie die Zustimmung zu Umzügen oder die Anrechnung von Betriebskostenerstattungen auf die Leistung. Bei Betriebskostenerstattungen verträten die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften oft die Meinung, die Sparbemühungen müssten ihnen zugutekommen.

Kommune E

Auf die Kostensenkungsaufforderung gebe es sehr unterschiedliche Reaktionen. Quantitativ am bedeutendsten seien a) keine Reaktion, b) der Hinweis auf mangelnde Verfügbarkeit und c) der Widerspruch. Nach einer Kostensenkung werde vorwiegend mit Widersprüchen reagiert, wobei ungefähr die Hälfte der Widersprüche von Anwälten formuliert werde. In den Widersprüchen werde i.d.R. auf die mangelnde Verfügbarkeit oder die Nichtschlüssigkeit des Konzepts hingewiesen. Daneben gebe es auch individuelle Gründe, wie die lange Wohndauer. 2015 seien das 8,5% aller Widersprüche gewesen. Zu den Widersprüchen im SGB XII können keine Aussagen getroffen werden.

Kommune F

Im SGB XII würden die Kostensenkungsaufforderungen von 70%-80% der Betroffenen ohne Widersprüche und Klagen hingenommen. Im SGB II gebe es hingegen mehr Aktivitäten. Mindestens die Hälfte reagiere mit Beschwerden oder Nachfragen. Widersprüche seien auf dieser Stufe der Aufforderung selten (ca. 2% der Aufgeforderten). Bei den Beschwerden werde auf die Länge der Wohndauer hingewiesen, der Hinweis auf die mangelnde Verfügbarkeit sei selten. Das Jobcenter weise in diesen Fällen auf die bereits in den Aufforderungsschreiben erwähnte Möglichkeit hin, die Ursachen für die Überschreitung zu erläutern oder zu erklären, warum keine günstigere Wohnung gefunden werde. Gleichzeitig werde darauf hingewiesen, wie man Kostensenkungen erreichen und in welche Wohnung man umziehen könne. Bei Kostensenkungen im SGB XII gebe es in Kommune F sehr wenige Reaktionen, in 80% der Fälle werde die Kostensenkung akzeptiert. Im SGB II gehe mindestens die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften, denen die Kosten gesenkt wurden, in den Widerspruch. Nachfragen ohne Widerspruch kämen auf dieser Stufe so gut wie gar nicht mehr vor. Die Widersprüche erfolgten meist durch Anwälte, die sich auf dieses Rechtsgebiet spezialisiert hätten. Privatwidersprüche seien selten. Bei anwaltlichen Widersprüchen werde ausschließlich auf die vermeintliche Mangelhaftigkeit des Konzepts verwiesen und verlangt, die wohngeldrechtlichen Miethöchstbeträge

„plus 10%“ heranzuziehen. Bei den eher seltenen privaten Widersprüchen werde anders argumentiert. Hier werde auf die erfolglose Wohnungssuche oder auf Mietschulden, die die Anmietung einer neuen Wohnung erschweren, hingewiesen. Die anwaltlichen Widersprüche münden zu 100% in Klagen. Von den Privaten würden nicht alle klagen. Ein großer Teil der Verfahren werde von den Kammern inzwischen ruhend gestellt, weil die LSG-Verfahren abgewartet würden. Im SGB II-Bereich entfielen ca. 20% der Widersprüche pro Jahr auf die KdU.

Kommune G

In der Mehrzahl der Fälle werde auf Kostensenkungsaufforderungen nicht reagiert, so dass es zu Kostensenkungen komme. Wenn reagiert werde, dann erst auf das Anhörungsschreiben, das viereinhalb bis fünf Monate nach der Kostensenkungsaufforderung verschickt werde. Mögliche Gründe für eine versäumte Kostensenkung seien Krankheit oder andere Gründe, die eine Wohnungssuche verhindert hätten. Die fehlende Verfügbarkeit werde kaum vorgebracht. Das Thema der Untervermietung spiele in Kommune G keine Rolle, da es die möglichen Untermieter kaum gebe. Seit 2008 habe es nur relativ wenige Widersprüche zum Thema Kosten der Unterkunft gegeben, von denen sich auch nur ca. ein Viertel auf Kostenabsenkungen bezogen hätte.

Kommune H

Im SGB II gebe es nach Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten meist keine Reaktion, mit der Folge, dass die Kosten abgesenkt würden. Aktivitäten würden meist erst nach der Kostensenkung einsetzen. Für die fehlende Reaktion auf die Aufforderungen zur Kostensenkung seien auch die sehr umfangreichen Bescheide verantwortlich, die oft nicht gelesen würden. Werde reagiert, komme oft der Hinweis, dass angemessener Wohnraum nicht gefunden worden sei. Manchmal werde mit dieser Begründung auch Widerspruch eingelegt. Eher selten werde direkt nach der Kostensenkungsaufforderung ein Teil der Wohnung untervermietet oder eine günstigere Wohnung bezogen. Auch im SGB XII werde auf die Aufforderung zur Senkung der Unterkunftskosten oft nicht reagiert. Ein Teil der von Kostensenkungen betroffenen Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften reagiere mit Widersprüchen. Begründet würden diese meist mit dem Hinweis, dass eine angemessene Wohnung nicht gefunden wurde. Im SGB XII werde daneben angeführt, dass Kinder oder unterstützende Personen in der Nähe wohnen würden, dass das soziale Umfeld verloren ginge und dass der Verlust der langjährigen Wohnung zu psychischen Problemen führe. Im SGB II zögen grob geschätzt ungefähr die Hälfte der von Kostensenkungen Betroffenen um. Untervermietungen gebe es kaum. Ein Teil der Überschreiter weise regelmäßig nach, dass er keine angemessene Wohnung finde. Diese Bedarfsgemeinschaften seien nicht unbedingt stärker diskriminiert, sondern teilweise nur ungeschickter bei der Wohnungssuche. Im SGB XII gebe es kaum kostensenkungsbedingte Umzüge. Vielfach werde die Kürzung der Unterkunftskosten akzeptiert, um in der Wohnung bleiben zu können. Bei einem Teil der Betroffenen werde der unangemessene Teil der Unterkunftskosten von Angehörigen (Kindern) übernommen. Andere schränken sich ein, um in ihrer Wohnung bleiben zu können.

Kommune I

Auf Kostensenkungsaufforderungen würden die meisten Leistungsempfänger nicht reagieren. Ein kleiner Teil rufe an und lasse sich nochmals alles mündlich erklären, reagiere dann aber ebenfalls nicht. In diesen Fällen komme es zu einer Kostensenkung. Bei selbstgenutzten Wohneigentum komme es in Einzelfällen zu Untervermietungen, auf die in den Anschreiben explizit hingewiesen werde. Kostensenkungen würden im SGB XII meist hingenommen, Widersprüche würden kaum eingereicht. Überschreitungen von 40 bis 50 € würden vom Regelsatz abgespart. Zum Teil würden die Betroffenen aber unter der Hand von den Kindern unterstützt. Im SGB II würden dagegen sehr viele Widersprüche eingereicht. Die jüngeren Leistungsempfänger sprächen mehr miteinander und empfahlen sich gegenseitig Anwälte, die sich auf Widersprüche spezialisiert hätten. Allerdings gebe es auch im SGB II Bedarfsgemeinschaften, die eine Kostensenkung einfach hinnähmen. Umzüge gebe es kaum. Aufgrund dessen komme es bei manchen Leistungsempfängern zu Mietrückständen und Räumungsklagen. Die zwei Hauptgründe, die in den Widersprüchen gegen Senkungen der Unterkunftskosten feststellbar seien, seien die erfolglose Wohnungssuche und die Unzu-

mutbarkeit des Umzugs. Teilweise werde auch vorgebracht, das Wohnumfeld nicht verlassen zu wollen. Rechtsanwälte würden auch Formfehler aufführen, wenn sie solche erkennen würden. Daneben würden sie auch die Schlüssigkeit des Konzepts anzweifeln, wobei sie dies aber nicht begründen würden. Nach Aussage der Verwaltung gebe es viele Widersprüche, die sich vermeiden ließen, wenn die Leistungsempfänger ihre Gründe bereits im Vorfeld vorgetragen hätten. Von daher sei die Strategie, die Leistungsempfänger mit Kostenüberschreitungen vorzuladen und eine Zielvereinbarung mit ihnen auszuhandeln, vorteilhafter. Allerdings sei dies zeitaufwendiger. Widersprüche, die zurückgewiesen würden, würden beim SGB II zu 95% ins Klageverfahren gehen. Für das SGB XII könnten keine Zahlen genannt werden.

Kommune J

Auf die Aufforderung zur Kostensenkung würde der überwiegende Teil der Leistungsempfänger nicht reagieren. Nicht auszuschließen sei, dass manche der Betroffenen ohne Reaktion sich Untermieter suchen oder bei ihrem Vermieter eine Mietreduktion erreichen würden, ohne dass dies dem Amt mitgeteilt werde. Untervermietungen würden manchmal verschwiegen, um die tatsächliche Einkommens- und Kostensituation zu verschleiern. Auch auf die Kostensenkung werde meist nicht reagiert. Der Anteil der Überschreiter mit einer Kostensenkung sei relativ hoch. Ein Teil der Überschreiter finanziere die überhöhten Kosten durch Erwerbstätigenfreibeträge, Vermögen oder den Regelbedarf. Ein Teil lege Widersprüche ein. In der letzten Zeit würden Widersprüche vermehrt von Rechtsanwälten formuliert, die die Schlüssigkeit des Konzepts anzweifeln würden. Dies sei vermutlich darauf zurückzuführen, dass die bisherigen Konzepte als nicht schlüssig angesehen würden. Die Leistungsempfänger würden ihre Widersprüche mit persönlichen Gründen und mit dem Fehlen angemessener Wohnungen begründen.

Kommune K

Auf Aufforderung zur Senkung der Unterkunftskosten werde unterschiedlich reagiert. Eine Quantifizierung sei nicht möglich. Wenn Aufforderungen zur Kostensenkung ignoriert würden (ein Gespräch hat nicht stattgefunden und der Leistungsempfänger hat sich im Kostensenkungszeitraum nicht gemeldet), würden die Kosten nach sechs Monaten gesenkt. Bei Kostensenkungen seien die Reaktionen ähnlich vielfältig. Es gebe Bedarfsgemeinschaften, die die Kostensenkung einfach hinnehmen und Bedarfsgemeinschaften, die mit Widersprüchen reagieren würden. Die Begründungen der Widersprüche seien sehr vielfältig. Anwälte würden das schlüssige Konzept angreifen.

Kommune L

Auf die Kostensenkungsaufforderung würden ungefähr 50% der betroffenen Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften gar nicht reagieren. Andere würden anrufen oder ließen sich einen Beratungstermin geben. Viele Betroffene würden erklären, dass sie sich um eine Kostensenkung bemühen werden. Widersprüche seien auch wegen der persönlichen Kontakte sehr selten.

4.8 Zwischenfazit

Die Untersuchung der Fallstudienkommunen bestätigt auch in qualitativer Hinsicht den Befund, dass die KdUH-Praxis von einer großen Heterogenität gekennzeichnet ist. Als grundlegende Ermittlungsansätze zeichnen sich unter den Fallstudienkommunen zwei unterschiedliche Konzepte ab, die in der vorliegenden Studie als wohnungsstandard- und häufigkeitsorientierte Verfahren bezeichnet werden sollen. Besonders bemerkenswert ist, dass bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen auch bei grundsätzlich ähnlichen Ermittlungsansätzen und Datenquellen unterschiedliche Berechnungsschritte gewählt wurden, die für das Ergebnis große Bedeutung haben können. Hierbei kann es sich um berechnungstechnisch geringfügige Modifikationen handeln (etwa die Wahl eines Konfidenzintervalls), denen nach Ansicht der Autoren in der bisherigen Fachdiskussion noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. In vielen Fällen handelt es sich dabei nicht um unterschiedliche Methoden (im Sinne von technischen Umsetzungsoptionen eines gegebenen Ziels), sondern um grundlegend unterschiedliche Definitionen des existenzsichernden Bedarfs.

In der obigen Skizzierung der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen wurde auch deutlich, dass in recht unterschiedlicher Weise die für die Bedarfsdeckung zentrale Prüfung der Verfügbarkeit vorgenommen wird. In einzelnen Fällen wird diese bereits bei der Bemessung der abstrakten Angemessenheitsgrenze berücksichtigt, in einigen Fällen wird diese in einem nachrangigen Prüfschritt überprüft, in einzelnen Fällen erfolgt gar keine Überprüfung. Auffallend waren zwei kleine Kommunen, in denen eine sehr einzelfallbezogene Herangehensweise jenseits des schlüssigen Konzepts gefunden wurde, die vor dem Hintergrund der dort sehr entspannten Wohnungsmarktlage durchaus bedarfsdeckend sein könnte.

Ferner ist hervorzuheben, dass sich die Rechtsanwendung bei der Anerkennung von Mehrbedarfen bzw. der Beurteilung der Zumutbarkeit von Kostensenkungsaufforderungen zum Teil deutlich unterscheidet. Eine große Rolle dabei spielen die Dienstanweisungen, welche in zwei Bundesländern landesweit einheitlich, ansonsten aber individuell durch die Kommunen erstellt werden. Deren Detaillierungsgrad ist höchst unterschiedlich und scheint auch mit der Größe der Kommune zusammenzuhängen.

5. Experteneinschätzungen zu KdUH-Recht und KdUH-Praxis

5.1 Zielsetzung und Vorgehen

Dieses Kapitel zielt darauf ab, die Wahrnehmung der aktuellen KdUH-Praxis sowie Vorschläge der Weiterentwicklung des KdUH-Rechts aus der Perspektive einschlägiger Experten zu skizzieren und Gründe für unterschiedliche Einschätzungen systematisch aufzuarbeiten. Daher fokussiert die Darstellung auf grundlegende Problemdiagnosen und Motiven für eine Weiterentwicklung des KdUH-Rechts. Als Datengrundlage wurden zum einen auf bereits existierende Stellungnahmen, Empfehlungen etc. einschlägiger Sachverständiger zurückgegriffen, zum anderen wurde durch die Durchführung von Expertengesprächen eine weitere Datengrundlage für das Forschungsvorhaben geschaffen. Die leitfadengestützten Interviews wurden in einer halbstrukturierten Form durchgeführt, wonach anhand vorstrukturierender Fragen den Interviewten offene Antwortmöglichkeiten ermöglicht wurden. Zwischen November 2015 und Februar 2016 wurden in insgesamt zwanzig Expertengesprächen Vertreter aus Bundes- und ausgewählten Landesministerien, Vertreter kommunaler Spitzenverbände, von Gerichten verschiedener Instanzen, thematisch einschlägigen Verbände sowie durch Beiträge zur Fachdiskussion ausgewiesene Einzelsachverständige interviewt. Die im Durchschnitt 90-minütigen Interviews wurden protokolliert und zentrale Einschätzungen in der folgenden Darstellung zusammengefasst. Die Beschreibung wurde durch Verweise auf Positionspapire und Stellungnahmen ergänzt, die zumeist punktuelle Bewertungen von Einzelfragen beinhalteten (vgl. auch die Übersicht im Anhang). Die weitere Gliederung orientiert sich an drei Dimensionen, die auch für die Fragen des Interviewleitfadens leitend waren:

- Abstrakte Anforderungen der Existenzsicherung im Bereich Wohnen: Hier wurden zunächst Einschätzungen zu den abstrakten Ansprüchen eines Existenzminimums im Bereich Wohnen erfasst, konkurrierende Auffassungen herausgearbeitet sowie Einschätzungen zur Kompatibilität mit weiteren Zielsetzungen (wohnungspolitisch, sozialpolitisch, etc.) diskutiert (Kapitel 5.2).
- Aktuelle KdUH-Praxis: Innerhalb dieses Abschnitts wurden Einschätzungen zur aktuellen KdUH-Praxis erfragt und von den Interviewten entwickelte Problemdiagnosen erörtert. Diese Einschätzungen wurden in verschiedenen Problemcluster zusammengefasst (Kapitel 5.3).
- Möglichkeiten der KdUH-Weiterentwicklung: Abschließend wurden Einschätzungen zur Notwendigkeit einer rechtlichen Weiterentwicklung oder Neuformulierung im Rahmen der Expertengespräche diskutiert. In diesem Zusammenhang wurden grundlegende Perspektiven wie auch konkretere Regelungsfragen erörtert. Dabei wurden auch Argumente für und gegen eine kommunale Methodenfreiheit bzw. deren Freiheitsgrade bei der Berechnung der Angemessenheitsgrenzen erörtert (Kapitel 5.4).

Die folgende Darstellung orientiert sich an der Abbildung des Spektrums an Experteneinschätzungen und soll einvernehmliche und strittige Aspekte verdeutlichen. Eine Bewertung von einzelnen Einschätzungen soll an dieser Stelle nicht vorgenommen werden, sondern unterschiedliche Problemperspektiven aufgezeigt werden.

5.2 *Einschätzungen zu abstrakten Anforderungen der Existenzsicherung im Bereich Wohnen*

5.2.1 *Physisches und soziokulturelles Existenzminimum*

In den Expertengesprächen wurde zumeist bei der abstrakten Beschreibung existenzsichernder Bedarfe auf die Unterscheidung von physischem und soziokulturellem Existenzminimum verwiesen, wobei für den Bereich Wohnen die physische Dimension besonders hervorgehoben wurde.

Assoziiert wurden mit dem physischen Bedarf die Funktionen eines Dachs, Wärme und eines geschützten Rückzugsraums, in dem die Privatsphäre gewahrt wird. Ferner zeichne sich laut Experteneinschätzungen das physische Existenzminimum durch ein gesundheitlich unbedenkliches Wohnen aus, so dass der Verweis auf Unterkünfte mit gesundheitsgefährdenden baulichen Mängeln, Schimmel etc. auszuschließen sei. In diesem Kontext wurde die Bedeutung weiterer Rechtsbereiche des Baurechts bzw. der Bausicherheit angesprochen. Eine entsprechende Absicherung habe nicht allein über das Sozialrecht zu erfolgen. Ferner wurde vereinzelt auf den Bedarf einer ausreichenden Wohnfläche wie auch einer ausreichenden Zimmeranzahl für Bedarfsgemeinschaften mit älteren Kindern hingewiesen (vgl. hierzu auch Kapitel 2.2). Auch wurde in Anlehnung an die BSG-Rechtsprechung auf die Verwahrung der persönlichen Habe hingewiesen (vgl. BSGE B 4 AS 1/08 R).

Mit Bezug zur soziokulturellen Dimension des Existenzminimums wurden in den Expertengesprächen verschiedene Verknüpfungen vorgenommen. Zumeist lag ihnen die Annahme zugrunde, dass das soziokulturelle Existenzminimum anhand der empirisch beobachtbaren Wohnverhältnisse abzuleiten sei. Das Existenzminimum sei demnach zunächst von soziokulturellen Standards geprägt, die einem *zeitlichen Wandel* ausgesetzt seien. Wohnbedingungen, die in der Nachkriegszeit verbreitet und üblich waren, würden nicht mehr heutigen Standards entsprechen. In diesem Zusammenhang wurde zumeist auf die BSG-Rechtsprechung verwiesen, wonach zwischen einfachstem und einfachem Standard unterschieden werde und auf Wohnungen einfachsten Standards bei der Bedarfsdeckung nicht verwiesen werden dürfe. In den Expertengesprächen wurden beispielsweise Wohnungen mit Außentoilette oder fehlender Sammelheizung genannt. Die gerichtliche Vorgabe, dass Wohnungen des einfachsten Standards auszuschließen seien, wurde allerdings in einzelnen Expertengesprächen in Frage gestellt, da angesichts der schwierigen Wohnversorgung auch solche, den physischen Bedarfen gerecht werdenden Unterkünfte zur Verfügung stehen sollten und auch Nichtleistungsempfänger solche Unterkünfte anmieten würden. Dies gelte etwa für die nach BSG-Rechtsprechung auszuschließenden Wohnungen mit fehlender Sammelheizung, da durch sie der physische Wärmebedarf gedeckt werde (vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.3).

Als zweiten Aspekt der soziokulturellen Dimension wurde auf *ortsübliche Standards* verwiesen. Die Wohnverhältnisse in der Bundesrepublik würden sich zum Teil deutlich unterscheiden und insbesondere die konsumierte Wohnfläche zwischen Ballungsräumen und dünnbesiedelten Regionen stark variieren. Die Relation zu ortsüblichen Standards würde daher einer detaillierten bundes- oder landesweit geltenden Vorgabe von Wohnungen entgegenstehen. Aus diesem Grund wurde auch die Orientierung der Rechtsprechung an landesweiten Wohnflächenvorgaben des sozialen Wohnungsbaus kritisiert, da diese die unterschiedlichen Wohnverhältnisse nicht berücksichtige.⁴¹

Drittens wurde die Bedeutung gesellschaftlicher *Integration und Teilhabe* als Ausdruck des soziokulturellen Existenzminimums betont. Soziale Beziehungen seien durch eine Bedarfsdeckung vor Ort, d.h. in einem lokalräumlichen Zusammenhang, zu decken, weshalb auch regional variierende KdUH zu übernehmen seien. Diese Dimension beinhalte nach Einschätzung der interviewten Experten keinen Anspruch da-

⁴¹ Vgl. kritisch zu einer Regionalisierung der Angemessenheit DGB 2010: 3.

rauf, an einem bestimmten Ort oder in einen spezifischen Stadtteil zu wohnen, verweise aber auf einer Versorgung innerhalb eines zu definierenden Raumes.⁴² Bei der Grenzziehung dieses Raumes sei zu berücksichtigen, dass sich die Zumutbarkeit von Distanzen bzw. Pendelbewegungen in Ballungsräumen anders darstelle. Zugleich wurde auch eine gewisse Erreichbarkeit von Infrastruktur zur Ermöglichung von Integration und Teilhabe als Kriterium genannt (vgl. hierzu auch die BSG-Anforderungen bei der Vergleichsraumbildung sowie die Ausführung in Kapitel 6). Ferner wurde auf die Situation von betreuten und schulpflichtigen Kindern hingewiesen, bei denen der Erhalt des Wohnorts eine besondere Rolle spielen sollte und daher Umzüge innerhalb des Vergleichsraums nur eingeschränkt zumutbar wären.

Viertens wurde vereinzelt die Vermeidung von *Stigmatisierung und Ausgrenzung* als Teil des menschenwürdigen Existenzminimums genannt, die im Bereich Wohnen ebenfalls zu beachten sei. Der individuelle Leistungsbezug dürfe nicht anhand der bewohnten Unterkunft erkennbar sein. Um eine Stigmatisierung zu vermeiden, dürften sich Wohnkostenübernahmen nicht auf Wohnungen in strukturell benachteiligten Wohngebieten (Gettoisierung) begrenzen. Wahlmöglichkeiten bei der Anmietung von Wohnungen sollten gegeben sein. Ferner wurde darauf verwiesen, dass zur Vermeidung von Stigmatisierung ein Verweis auf einfachsten Wohnstandard bzw. Substandard auszuschließen sei. Der amtliche Verweis auf eine stigmatisierende bzw. menschenunwürdige Wohnung würde die anzuerkennende Würde des Einzelnen unterminieren. Ferner wurde problematisiert, ob das Wohnen im Substandard nicht als eine Form der versteckten bzw. verschämten Armut zu begreifen wäre.

Im Rahmen der Expertengespräche wurde die physische Dimension des Existenzminimums in besonderer Weise betont, wobei zwei Motivationslagen sichtbar wurden. Einerseits wurde mit beschränkender Perspektive auf die Realisierbarkeit existenzsichernder Ziele verwiesen. Eine zu weit reichende Formulierung individueller Anspruchsrechte im soziokulturellen Bereich auf Grundlage Art. 1 GG, mit dem ein institutioneller Gewährleistungsanspruch verknüpft wäre, könnte eine Überforderung der staatlichen Existenzsicherung bedeuten. Nach Art. 20 GG seien sozialstaatliche Maßnahmen zu ergreifen, ohne dass ein Individualanspruch einhergehe (vgl. auch Kapitel 5.2.4 zu den weiteren Zielsetzungen bei der Ausgestaltung von KdUH-Regeln). Ferner solle durch das Niveau der Leistungsgewährung die soziale Akzeptanz der Leistungen nicht gefährdet werden. Andererseits wurde die physische Dimension des Existenzminimums dahingehend hervorgehoben, dass mit der elementaren Bedeutung des Wohnens als physischer Bedarf eine besonders große Sorgfalt bei der Bedarfsermittlung dringend erforderlich ist. Während das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Beschreibung soziokultureller Bedarfe einen politischen Beurteilungsspielraum eingeräumt habe, gäbe es einen solchen Spielraum bei der Deckung von physischen Bedarfen nicht (vgl. BVerfG 1 BvL 1/09 Rn. 135 und 138 sowie die Darstellung in Kapitel 2.1.1).⁴³

5.2.2 Angemessenheit des Wohnens

Während das Existenzminimum in den Expertengesprächen zumeist als eine Untergrenze der Bedarfsdeckung verstanden wurde, wurde der Angemessenheitsbegriff als eine vom Einzelfall abstrahierende Obergrenze aufgefasst. Folglich wurde davon ausgegangen, dass die Existenzsicherung in diesem Bereich aufgrund der Besonderheiten des Konsumgutes „Wohnen“ und den heterogenen Wohnangeboten nicht durch einen exakt bestimmbaren Punkt zu definieren sei. Schließlich seien auf dem Wohnungsmarkt keine vollstandardisierten Wohnungen vorhanden (vgl. Kapitel 2.3 zu den Besonderheiten des Konsumgutes „Wohnen“). Existenzminimum und Angemessenheit seien demnach nicht als gemeinsamer Bestimmungspunkt zu verstehen, sondern würden einen Korridor der Bedarfsdeckung beschreiben, innerhalb derer

⁴² Jenseits der existenzsichernden Zielsetzung wurde jedoch in einigen Gesprächen auf arbeitsmarkt- und gesundheitspolitische Gründe verwiesen, weshalb jegliche Umzüge zu vermeiden seien (vgl. Kapitel 5.2.4).

⁴³ Zu den verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen in Bezug auf KdUH vgl. auch DGB 2010: 4.

KdUH übernommen werden.⁴⁴ Folglich sei auch das sonst übliche Verständnis des Bedarfsdeckungsprinzips, wonach sowohl eine Unterdeckung wie auch eine Überdeckung auszuschließen sei, nur eingeschränkt aufrechtzuerhalten.

Hinsichtlich der abstrakten Beschreibung der Angemessenheit des Wohnens – also im Sinne einer Obergrenze – wurde in einigen Expertengesprächen auf *inhaltliche Attribute* wie Ausstattung, Wohnfläche und Lage einer Wohnung verwiesen. Auch die Ausrichtung der BSG-Rechtsprechung anhand der Kombination aus Wohnfläche und Preis wurde als geeignete Orientierung genannt. Die Übernahme von Wohnkosten solle das Wohnen in bescheidenen Verhältnissen ermöglichen, da bei der Wahrung des Existenzminimums im Rahmen der Grundsicherung es lediglich um die Deckung von grundständigen Bedarfen gehe. Im Rahmen dieser Erläuterungen wurden in ihren Grundzügen Parallelen zum Warenkorbmodell deutlich, das bei der Ermittlung von Regelbedarfen auf die normative Definition von erforderlichen Bedingungen und die Erhebung der dafür aufzubringenden Kosten aufbaut. Kritisch wurde angemerkt, dass eine solche Angemessenheitsbeschreibung die sich zeitlich und regional wandelnden Standards wie auch die Besonderheiten des Konsumgutes Wohnen berücksichtigen müsse. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass auch für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mit Wohneigentum angemessene Leitlinien notwendig seien.

Neben der konkret inhaltlich anzusetzenden Beschreibung wurde auf die *Relation zu Haushalten mit niedrigem Einkommen*, die keine KdUH-Leistungen beziehen, verwiesen. Die Angemessenheit des Wohnens solle demnach die Wohnbedingungen dieser Vergleichsgruppe widerspiegeln. Hier wurde explizit auf die Konzeption der Regelbedarfsermittlung auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verwiesen (Statistikmodell), deren Bemessungslogik auf den Bereich Wohnen zu übertragen sei. Auch die Wohlstandsentwicklung sei so entsprechend nachzuvollziehen. Das Existenzminimum sei durch die empirisch beobachtbaren einfachen Lebens- bzw. Wohnverhältnisse gekennzeichnet. Die Größe der Vergleichsgruppe (beispielsweise die unteren 10, 20 oder 30% der Einkommenshaushalte), die bei dieser Herangehensweise letztlich für das Niveau der Leistungsdeckung entscheidend sei, wäre wiederum normativ zu bestimmen. Selbstbeschränkungen bei den Wohnverhältnissen der Vergleichsgruppe seien für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften entsprechend zu spiegeln, um die soziale Akzeptanz der Leistungen zu sichern. Die strenge Orientierung an einer Vergleichsgruppe wurde zum Teil auch kritisiert, da negative Entwicklungen der Wohnversorgung der einkommensschwachen Vergleichsgruppe – etwa die Verdrängung an städtische Randlagen – nicht analog bei Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften fortgesetzt werden dürfe, sondern mit verschiedenen Instrumenten einer schlechteren Versorgung generell entgegen zu wirken sei (vgl. hierzu auch Kapitel 5.2.4).

Zugleich wurde darauf verwiesen, dass bei der Begrenzung der Kostenübernahme durch den Angemessenheitsbegriff die Besonderheiten des Konsumguts Wohnen zu berücksichtigen seien (vgl. Kapitel 2.3) und daher zwingend die *Verfügbarkeit* von anmietbaren Wohnraum (zu Neuvertragsmieten) sicherzustellen sei. Dies gelte insbesondere bei den kurzfristigen Anpassungsprozessen auf lokalen Wohnungsmärkten, die im Gegensatz zu der übrigen Preisentwicklung von Verbrauchsgütern der EVS dynamischer erfolge und eine schnelle Reaktion bei der Bedarfsdeckung erfordere. In diesem Zusammenhang wurde die Vergleichsgruppenrelation – oder alternativ die inhaltliche Beschreibung einer angemessenen Wohnung – als Ausgangsprinzip skizziert, das durch das zweite Prinzip der Verfügbarkeit gegebenenfalls zu relativieren sei. Aus dieser Perspektive sei nicht von starren Obergrenzen auszugehen, sondern von fließenden Angemessenheitsgrenzen, die sich an der örtlichen Situation der Wohnversorgung orientieren. Der Zusammenhang

⁴⁴ In diesem Zusammenhang wurde jedoch in Anlehnung an die BSG-Rechtsprechung auch darauf hingewiesen, dass Leistungsbezieher auch atypische Wohnverhältnisse oder als Substandard zu kategorisierende Unterkünfte wählen könnten. Ihre Autonomie bei der Wahl der Unterkunft solle nicht eingeschränkt werden, allerdings dürften Leistungsbezieher nicht auf ein solches Segment verwiesen werden. Bezogen auf die nach oben abgrenzende Angemessenheitsgrenze wurde darauf verwiesen, dass Leistungsbezieher mit besonderen Bedarfen mehr anerkannt bekommen müssten. Daher sei die Angemessenheitsgrenze nicht als strikte Kappungsgrenze maximal anzuerkennender Bedarfe zu verstehen.

zwischen dem Prinzip der Beschränkung durch eine Vergleichsgruppenrelation oder die inhaltliche Beschreibung einer angemessenen Wohnung einerseits und dem Prinzip der Verfügbarkeit andererseits stelle demnach unter Bedingungen der Wohnungsknappheit ein unauflösliches Spannungsverhältnis dar. Als alternative Perspektive sei eine Regelungskonzeption denkbar, wonach die Verfügbarkeit bei der Ermittlung angemessener Kosten zunächst nicht berücksichtigt werde und bei Wohnungsknappheit zur Sicherstellung der Bedarfsdeckung unangemessene Kosten durch den Träger (befristet) übernommen werden. Aufgrund der letztlich sicherzustellenden Bedarfsdeckung ließe sich der Konflikt zwischen den beiden Leitprinzipien aber letztlich nicht auflösen. Diese Problematik verschärfe sich insbesondere, wenn Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften unter Bedingungen einer Wohnungsknappheit am Wohnungsmarkt neu versorgt und Angemessenheitsgrenzen nach oben korrigiert werden müssten und so der Korridor der Bedarfsdeckung größer werde.

Ferner wurde auf den Angemessenheitsbegriff bezogen darauf verwiesen, dass abstrakte Zielbeschreibungen und technische Konkretisierungsansätze *Einzelfallgerechtigkeit* ermöglichen müssten. Die konkrete Beurteilung der Angemessenheit müsse die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen. In einem Expertengespräch wurde betont, dass im SGB XII-Bereich viele Einzelfälle durch einen langfristigen Leistungsbezug gekennzeichnet seien. Daher sei für diesen Personenkreis eine langfristig akzeptable Wohnsituation sicherzustellen, während bei SGB II-Beziehern von einer vorübergehenden Hilfebedürftigkeit auszugehen sei. Grundsätzlich seien die Regelungen für beide Zielgruppen jedoch gleich zu formulieren. Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob für Menschen mit einer langen Wohnhistorie an einem bestimmten Ort die gleichen Angemessenheitsmaßstäbe gelten sollten wie für zugezogene Menschen.

5.2.3 Konkretisierungsgrad des Angemessenheitsbegriffs

Drei verschiedene Verständnisse der existenzsichernden Zielsetzung kamen in den Interviews zum Ausdruck und bezogen sich auf die Frage, wie das Ziel der Übernahme angemessener Kosten aus theoretischer Perspektive konkretisiert werden kann. Die folgenden Sichtweisen knüpfen bei der Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen an und beziehen sich auf den Umstand, dass es sich bei Angemessenheit um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt.

Einem ersten Verständnis zu Folge sei die Zielbeschränkung durch den Angemessenheitsbegriff zwar abstrakt, aber inhaltlich hinreichend klar definiert, so dass es sich auf lokaler Ebene adäquat konkretisieren ließe. Das Ziel wie auch das Mittel (Methode) sei klar zu bestimmen, so dass es bei der Festlegung der Angemessenheit vor Ort um die Ermittlung einer exakten Angemessenheitsgrenze („*richtiges Konzept*“⁴⁵) gehe. Dieses Verständnis wurde in den Expertengesprächen zum Teil mit den Urteilsbegründungen von erstinstanzlichen Sozialgerichten in Verbindung gebracht (vgl. die Problematisierung in Kapitel 5.3).

Ein zweites Zielverständnis geht davon aus, dass das Ziel der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze abstrakt sei und durch die ergänzende Rechtsprechung des Bundessozialgerichts inhaltlich hinreichend bestimmt wurde, so dass auf verschiedenen „technischen“ Wegen das Ziel auf lokaler Ebene konkretisiert werden könne. Hinsichtlich der konkreten Bemessungsergebnisse sei – trotz der Konstruktion aus unbestimmtem Rechtsbegriff und uneingeschränkter richterlicher Kontrolle – eine geringfügige Varianz denkbar, die durch die Wahl verschiedener technischer Verfahren begründet sei. Das jeweilige Ergebnis sei aber hinsichtlich der grundsätzlichen Zielsetzung der Existenzsicherung überprüfbar. Vor Ort gelte es, aus unterschiedlichen adäquaten Methoden und Verfahren eine begründete Konzeptwahl vorzunehmen, die einer gerichtlichen Plausibilitätsprüfung unterzogen werden könne („*schlüssiges Konzept*“). Die gerichtliche Kontrolle habe sich dann auf die Prüfung von Schlüssigkeit und der Erreichung des abstrakten Ziels zu be-

⁴⁵ Vgl. zu dieser Bezeichnung auch Groth 2013. Groth kritisiert, dass das BSG in einem Teil seiner Urteile trotz der Verwendung des Begriffs „schlüssiges Konzept“ das Verständnis eines „richtigen Konzepts“ unterstelle.

schränken. Im Gegensatz zum vorherigen Verständnis beinhalte sie nicht die Suche nach einem besseren bzw. dem einzig exakten technischen Verfahren.

Im Rahmen eines dritten Zielverständnisses wird davon ausgegangen, dass das Ziel der Existenzsicherung im Bereich Wohnen abstrakt und die Ermittlung der Angemessenheit auf weitere normativ geprägte Setzungen angewiesen sei. Demnach könne es unterschiedliche Konzepte geben, die gleichermaßen plausibel begründet werden können, aber zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die Zielerreichung lasse sich durch einen Abgleich zwischen einem solchen Bemessungsergebnis und dem abstrakten Ziel der Existenzsicherung aber nur eingeschränkt überprüfen. Daher sei ein Konsens über ein bestimmtes Verfahren der Konkretisierung herzustellen („*legitimiertes Konzept*“). Hinsichtlich dieser Perspektive wurde darauf verwiesen, dass auch eine exakte Bestimmung von Regelbedarfen nicht möglich sei, sondern dass im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) eine politisch legitimierte Festlegung bei der Berücksichtigung einzelner Verbrauchsbestandteile vorgenommen werde. Zumeist sahen die interviewten Experten die Festlegung eines legitimen Konzepts als eine Aufgabe des Bundesgesetzgebers an, der in Fragen der Existenzsicherung der eigentlich legitimierte Entscheidungsträger sei. In einem Expertengespräch wurde aber auch auf die Möglichkeit einer kommunalen Legitimierung bei der Existenzsicherung im Rahmen der Satzungslösung nach § 22a SGB II explizit hingewiesen (vgl. auch Kapitel 5.4.1).

5.2.4 Weitere Zielsetzungen und ihre Berücksichtigung

Neben dem Ziel der Existenzsicherung, das von den Experten als übergeordnet und verfassungsrechtlich abgesichert eingeordnet wurde, werden in der KdUH-Debatte weitere Zielsetzungen diskutiert, die auch im Rahmen der Expertengespräche thematisiert wurden. Konkret wurden als weitere Zielsetzungen die Vermeidung von sozialräumlicher Segregation, von Umzügen und von mietpreisteigernden Wirkungen sowie die Möglichkeit der Anmietung energetisch sanierter Wohnungen wie auch die Verankerung von Anreizen zur Arbeitsmarktintegration genannt. Es gab grundlegend unterschiedliche Einschätzungen, ob weitere Zielsetzungen generell berücksichtigt werden sollten.

Zugunsten einer Berücksichtigung wurde darauf verwiesen, dass insbesondere in diesem Regelungsbereich eine politikfeldintegrierende Perspektive einzunehmen sei. KdUH-Regelungen hätten das Potenzial, in bestimmten Bereichen deutlich negative Wirkungen zu entfalten, weshalb die Vermeidung entsprechender Effekte im Rahmen dieses Instruments sichergestellt werden müsse. Ein Steuerungsansatz, nach dem durch KdUH-Regelungen zusätzliche Segregationseffekte erzeugt und mit anderen Instrumenten diese wieder abgebaut werden müssten, sei abzulehnen. Dabei sei auch zu beachten, dass es sich um eine große Anzahl an Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und dadurch einen beträchtlichen Anteil an lokalen Wohnungsmärkten gehe,⁴⁶ so dass die sich hier offenbarenden Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden sollten.⁴⁷ Durch die Berücksichtigung weiterer Ziele sei eine Anhebung des Angemessenheitsniveaus aus (verfassungs-)rechtlicher Perspektive unproblematisch, während eine Absenkung in jedem Fall auszuschließen sei.

Die Berücksichtigung weiterer Ziele allgemein ablehnend wurde argumentiert, dass einige Zielsetzungen sachfremd seien und eine Überfrachtung der KdUH-Regelung dazu führe, dass Steuerungsimpulse wie auch konkrete Möglichkeiten der Berücksichtigung im Rahmen der Operationalisierung unklar blieben. Auch die entsprechenden Evaluationsmaßstäbe seien nicht klar. Weitere Zielsetzungen würden zur Unbestimmtheit dieses Regelungsbereichs zusätzlich beitragen und die Beurteilung von Einzelfällen weiter erschweren. Ferner seien bestimmte Ziele im kommunalpolitischen Verantwortungsbereich im Rahmen der

⁴⁶ Laut Wohngeld- und Mietenbericht 2014 der Bundesregierung (BT-Drs. 18/6540: 52) haben im Jahr 2013 8% Privathaushalte in Deutschland Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II bezogen, das sind 15% der Mieterhaushalte.

⁴⁷ Aus dieser politikfeldintegrierenden Perspektive wurde auch die Formulierung eines Kooperationsgebots angeraten, wonach lokale Träger sich mit anderen Verwaltungsstellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auseinandersetzen sollten.

kommunalen Daseinsfürsorge zu verorten und mit anderen Instrumenten zu verfolgen – dies werde auch auf lokaler Ebene bereits so praktiziert (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 5).

Hinsichtlich der *Vermeidung von sozialräumlicher Segregation* erklärten einige Experten, dass dieser aus sozialpolitischen Gründen entgegenzuwirken sei und bei der Bemessung von Angemessenheitsgrenzen verstärkende Effekte zu vermeiden seien.⁴⁸ Daher sollten Angemessenheitsgrenzen so hoch berechnet werden, dass ausreichende Möglichkeiten der Anmietung in verschiedenen Stadtbezirken oder Gemeinden gegeben seien und sozialräumliche Durchmischung – auch etwa im innerstädtischen Bereich – erhalten bliebe. Die Berücksichtigung ablehnend wurde darauf verwiesen, dass sozialräumliche Segregation nicht per se problematisch und zudem schwer steuerbar sei. Außerdem wären auch andere Gruppen ohne Leistungsbezug im niedrigen Einkommensbereich bei der Wohnungssuche auf bestimmte Wohnlagen beschränkt, so dass dem Prinzip der Vergleichsgruppenrelation folgend Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften nicht besser gestellt werden dürften. Dem letzten Punkt wurde wiederum entgegnet, dass vielmehr neben der KdUH-Regelung verschiedene Instrumente (Wohngeld, sozialer Wohnungsbau) eine allgemeine Verschlechterung der Wohnversorgung verhindern sollten.

Bei der *Vermeidung von Umzügen* wurde einer arbeitsmarktpolitischen Perspektive folgend argumentiert, dass sich SGB II-Bezieher auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt konzentrieren sollten. Analog zum Abbau anderer die Arbeitsmarktintegration störender Bedingungen seien Unsicherheiten und Streitigkeiten zur Übernahme von Wohnkosten nach Möglichkeit auszuschließen. Ferner könne der Verlust einer Wohnung bei mittellosen Personen ein Gefühl der Perspektivlosigkeit verursachen und die soziale Integration behindern. Die Vermeidung könne durch eine Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit von Umzügen, durch die längere Übernahme unangemessener Kosten oder durch höhere Angemessenheitsgrenzen erreicht werden.⁴⁹ Bei Leistungsbeziehern im hohen Alter und Menschen mit Behinderung, deren Leistungen im SGB-XII-Rechtskreis geregelt sind, seien Umzüge aus gesundheitspolitischen Gründen zu vermeiden. Soziale (Versorgungs-)Netze seien nicht zuletzt auch aus gesundheitsökonomischen Gesichtspunkten zu erhalten.

Die *Vermeidung von mietpreissteigernden Wirkungen* wurde als Zielsetzung in einigen Gesprächen betont, da Angemessenheitsgrenzen in negativer Weise eine Steigerung der Mietpreise bewirken würde. Dies belaste nicht nur öffentliche Kassen, sondern benachteilige auch konkurrierende Nachfragegruppen ohne Leistungsbezug. Andererseits wurde problematisiert, dass eine solche Zielorientierung in eine Absenkung von Angemessenheitsgrenzen münde und so möglicherweise zu Lasten der existenzsichernden Bedarfsdeckung gehe. Ferner wurde angemerkt, dass aufgrund des mitunter großen Anteils am örtlichen Mietmarkt Anpassungsstrategien der Vermieter gar nicht zu verhindern wären.

Die *Ermöglichung der Anmietung sanierter Wohnung* wurde primär als energiepolitische Zielsetzung benannt. Die potenzielle Möglichkeit der Anmietung energetisch sanierter Wohnungen sei bei der Verfolgung einer klimapolitischen Gesamtstrategie der Bundesregierung angezeigt. Ferner würden entsprechende Möglichkeiten die Zahl der zur Verfügung stehenden Wohnungen erweitern und so zu einer besseren Versorgung beitragen sowie einer sozialräumlichen Segregation anhand von räumlich konzentrierten Baustrukturen entgegenwirken (vgl. auch Kapitel 5.4.2).

Schließlich wurde aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive vereinzelt das Ziel eines *Anreizes zur Arbeitsmarktintegration* genannt. Analog zur früheren Maßgabe eines Lohnabstandsgebots bei der Regelbedarfsermittlung solle die Übernahme von Wohnkosten keine Gleichstellung mit der Vergleichsgruppe ohne

⁴⁸ Während die in Kapitel 5.2.1 angesprochene Vermeidung von Stigmatisierung als ein individueller Anspruch des menschenwürdigen Existenzminimum skizziert wurde, ist mit der Vermeidung von sozialräumlichen Segregation ein sozialpolitisches Ziel beschrieben, dass jenseits individueller Ansprüche verortet ist.

⁴⁹ Vgl. hierzu auch das Positionspapier des DGB 2010: 4-6.

Leistungsbezug bedeuten. Diese Zielsetzung stieß jedoch bei der großen Mehrheit der Expertengespräche auf Ablehnung, da sie eine unzulässige Einschränkung der Existenzsicherung darstelle und daher mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang zu bringen sei.⁵⁰

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass bei der primären Zielsetzung der Existenzsicherung eine grundsätzlich gleichlautende Regelung für SGB-II- und SGB-XII-Kreise als sachgerecht aufgefasst wurde, während bei den eben skizzierten weiteren Zielen zum Teil – etwa mit dem Verweis auf arbeitsmarktpolitische Ziele – nur bestimmte Leistungsberechtigte angesprochen wurden.

5.3 Wahrnehmung der aktuellen KdUH-Praxis

Die aktuelle KdUH-Praxis wurde von den interviewten Experten unterschiedlich bewertet. Während in einzelnen Gesprächen kein grundlegender Handlungsbedarf festgestellt und auf einen weiteren Prozess des fachlichen Austauschs und der Standardisierung gesetzt wurde, wurden in den meisten Gesprächen Probleme skizziert, die eine Veränderung des KdUH-Rechts nahelegen würden. Die von diesen Experten beschriebenen Problemlagen wurden jedoch mit verschiedenen Schwerpunkten versehen und einzelnen Problemdiagnosen wurden unterschiedliche Bedeutung zugeschrieben.

5.3.1 Rahmenbedingungen: Wohnungsknappheit und Problem der Verfügbarkeit

Als Ausgangspunkt der Problembeschreibungen wurde häufig auf schwierige Rahmenbedingungen in diesem Bereich der Existenzsicherung verwiesen. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung der KdUH-Regelungen verändere sich die Ausgangslage, da die Versorgung mit Wohnraum angesichts angespannter Wohnungsmärkte zunehmend schwieriger werde. Abgesehen von entspannten oder gar von Leerstand geprägten Wohnungsmärkten würden die Frage der Verfügbarkeit und die damit verknüpften Problemlagen der existenzsichernden und gerechten Bedarfsdeckung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dieser Zusammenhang wurde auch als Problem „verschlossener Mietmärkte“ beschrieben. Dabei sei zu beachten, dass die Gruppe der Leistungsberechtigten einen verhältnismäßig großen Betroffenenkreis und einen relevanten Anteil der lokalen Wohnungsmärkte darstelle. Auch stagnierten die Ausgaben für KdUH-Leistungen trotz einer sinkenden Anzahl an Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und sinkenden Kosten für Leistungen des Regelbedarfs aufgrund steigender Wohn- und Wohnnebenkosten auf hohem Niveau und belasteten die kommunalen Kassen stark.⁵¹

Ferner sei anhand der aktuellen Flüchtlingsmigration zu erkennen, dass die Versorgung mit Wohnraum sehr kurzfristig auf eine steigende Wohnungsnachfrage und einen damit verbundenen Anstieg der Mietpreise reagieren müsse. Die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen müsse unter diesen Bedingungen in immer kürzeren Zeitintervallen erfolgen, was den bereits hohen Aufwand der Fortschreibung weiter erhöhe.

Außerdem sei zu beobachten, dass die Situation der Wohnungsknappheit von unseriösen Vermietern ausgenutzt werde. In Kenntnis der staatlich garantierten Kostenübernahme würden so genannte Schrottmobilien in verstärktem Ausmaß kleinteilig aufgeteilt und dann vermietet, ohne dass dies bereits den strafbewährten Tatbestand des Mietwuchers erreichen würde. Dieses Phänomen sei nicht nur innerhalb von kreisfreien (Groß-)Städten zu beobachten, sondern betreffe auch Landkreise mit Wohnungsnachfrageüberhang.

⁵⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Regelsatz-Urteil des Bundesverfassungsgericht (BVerfG 1 BvL 1/09).

⁵¹ In diesem Zusammenhang wurde auch kritisch angemerkt, dass bei den so genannten Hartz-Aufstockern primär der Bund profitiere, da die von den Leistungsbeziehern selbst erwirtschafteten Mittel bei den vom Bund getragenen Regelbedarfen angerechnet werden, während die von Kommunen und Bund getragenen KdUH-Kosten erst zweitrangig reduziert werden.

5.3.2 Nicht schlüssige Konzepte

Als ein Hauptproblem führten die meisten Experten an, dass viele der von den Trägern erstellten Konzepte zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze von den Sozialgerichten als nicht schlüssig eingestuft würden. Bei einer Vielzahl von Gerichtsverfahren würde so eine nicht rechtskonforme Leistungsgewährung beanstandet. Nur zwei Konzepte seien in oberster Instanz anerkannt worden, so dass bei den vielen weiteren Konzepten die Lage unklar sei. Diese Problemdiagnose, die zumeist mit dem Stichwort der Rechtsunsicherheit beschreiben wurde, wurde in den Expertengesprächen mit verschiedensten Ursachen verknüpft:

Zunächst wurde konstatiert, dass der Gesetzgeber mit der Übertragung der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe auf die kommunale Ebene eine *komplexe Aufgabe* gestellt habe, was letztlich auch durch die Konkretisierung des BSG in Form der Anforderungen an ein schlüssiges Konzept deutlich würde. Die hohe Komplexität der Anforderungen würde zum Teil zu einer Überforderung der Träger führen. Denen fehle es teilweise an Fachwissen bei der Wohnungsmarktanalyse. Empirische Daten würden nicht adäquat erschlossen – indem etwa Stichproben zu klein, Wohnungsmärkte nicht repräsentativ oder Wohnstandards nicht adäquat abgebildet würden oder das Mengengerüst oftmals unklar bliebe. Zudem seien die bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze gezogenen statistischen Schlüsse nicht plausibel. Die verschiedenen bereits bestehenden Arbeitshilfen (insbesondere der Länder, des Deutschen Vereins oder auch des damaligen BMVBS; vgl. die Übersicht im Anhang) würden zwar den Trägern helfen, sie könnten aufgrund der Heterogenität der lokalen Rahmenbedingungen bzw. der Wohnungsmärkte aber lediglich eine Orientierung anhand der geltenden Rechtsprechung geben und keine detaillierten Vorgaben zu einzelnen Schritten der Konzepterstellung machen. Auch gerichtlich bestätigte Konzepte könnten nicht auf andere örtliche Kontexte mit anderen Bedingungen übertragen werden, was die rechtssichere Erstellung ebenfalls erschwere. Qualitätsprobleme bei der Bemessung durch die Träger seien erkennbar. Aus dieser Perspektive wurden vor allem rechtliche Weiterentwicklungen gefordert, die auf eine bessere Praktikabilität bzw. Vereinfachung der KdUH-Regelungen ausgerichtet seien. Kritisch wurde in einzelnen Gesprächen hervorgehoben, dass solche Vereinfachungen nicht auf Kosten einer adäquaten Einzelfallprüfung zur Sicherstellung der Bedarfsdeckung gehen dürften, weshalb auch pauschalierende Lösungen abzulehnen wären.⁵² Ferner wurde von einzelnen Experten angemerkt, dass es einzelne Träger gebe, die sich schlicht nicht ausreichend um eine sachgerechte Ermittlung bemühen würden. Nach über zehn Jahren der Leistungserbringung im SGB II sei eigentlich ein adäquater Aufbau an Fachwissen zu erwarten gewesen, weshalb nun eine Veränderung der Rechtslage angezeigt sei.⁵³ Einige Experten äußerten die Einschätzung, dass die strengen Vorgaben des BSG nicht nur für die Träger eine Überforderung darstellen würden, sondern dass auch die erstinstanzlichen Sozialgerichte selbst überfordert seien. Die gerichtliche Überprüfung der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen und ihrer statistischen Grundlagen würde sich als außerordentlich schwierige Aufgabe erweisen, die auch angesichts der Gesamtzahl an Klagen zu einer Überlastung der Sozialgerichte führe.

Als eine weitere Ursache für die Probleme bei der Erstellung schlüssiger Konzepte wurde auf das *Fehlen adäquater Datengrundlagen* hingewiesen. Nicht nur im ländlichen Raum würden in der Regel keine qualifizierten Mietspiegel vorliegen, anhand derer die lokalen Wohnungsmarktbedingungen analysiert und Schlüsse für die Leistungsgewährung vorgenommen werden könnten. Mietspiegel würden zumeist aus

⁵² Der Gesamtangemessenheitsgrenze, die im Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Rechtsvereinfachung) vorgesehen ist, wurde in einzelnen Gesprächen ein pauschalierender Bemessungsansatz zugeschrieben – gleichwohl sie nicht als Pauschale ausgezahlt wird, sondern tatsächliche Kosten bis zur Gesamtangemessenheitsgrenze gezahlt werden sollen.

⁵³ Auch wurde anknüpfend darauf verwiesen, dass KdUH auch vor der Umstellung der Leistungssysteme im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt waren und durch die Kommunen implementiert werden mussten. Dennoch habe es bisher keinen Standardisierungsprozess im Rahmen der Implementation gegeben. Die Problematik sei daher im Grunde nicht neu. Im SGB II sei nun allerdings eine andere Klientel erfasst und nunmehr andere Rahmenbedingungen auf den lokalen Wohnungsmärkten gegeben, weshalb die Problematik an Bedeutung gewonnen habe.

Kostengründen, fehlendem Eigeninteresse der Träger sowie einer fraglichen Aussagekraft in dünnbesiedelten Regionen nicht erstellt.⁵⁴ Aufgrund dieses fehlenden Wissens über die lokalen Wohnungsmärkte blieben weitere Wirkungszusammenhänge unklar. Daher würden insbesondere Landkreise auf die Werte der Höchstbetragstabelle des Wohngelds mit einem Sicherheitsaufschlag zurückgreifen, wie es durch die BSG-Rechtsprechung als Lösungsstrategie bei einem örtlichen Erkenntnisausfall als Ausweg eröffnet wurde. Die Orientierung an der Höchstbetragstabelle stelle laut zumeist geteilter Einschätzung der interviewten Experten allerdings keine sachgerechte Lösung dar. Die Werte der Höchstbetragstabelle seien nach politischen Erwägungen als Wohnkostenzuschuss festgelegt und nicht an existenzsichernden Bedarfen orientiert. Ferner sei für die Überführung problematisch, dass Gemeinden unter 10.000 Einwohnern keine eigene Zuordnung einer Mietenstufe erhielten, sondern zusammengefasst würden. Die geringe Ausdifferenzierung der Wohngeldstufen werde der zunehmenden Spreizung der Mietentwicklung nicht gerecht. Auch sei die Anpassung durch Wohngeldreformen nicht so dynamisch wie die lokale Entwicklung der Mietniveaus (vgl. hierzu auch Kapitel 7.1.3).⁵⁵

Als weiteren Grund für die häufige Beanstandung durch die Sozialgerichte wurde auf das *Rechtskonstrukt des unbestimmten Rechtsbegriffs* und die damit verknüpften Zielverständnisse (vgl. Kapitel 5.2.3) verwiesen, die häufig zwischen Träger und Gericht unterschiedlich ausfallen würden. Die Sozialgerichte würden sich oft einem Zielverständnis des „richtigen Konzepts“ folgend nicht auf die Plausibilitätsprüfung der lokalen Ermittlung beschränken. Durch punktuell ansetzende Kritik bei der Wahl technischer Verfahren würden sie Konzepte insgesamt zu Fall bringen oder insbesondere die Obergerichte der Länder eine eigene Korrektur zu Gunsten eines besseren Konzepts vornehmen. Bei den Trägern gäbe es große Unsicherheit über die ihnen zugestandenen Entscheidungsspielräume. Einwände der Gerichte gegen die Konzepte seien für die Träger schwer voraussehbar, weshalb auch hier von Rechtsunsicherheit und einer gewissen Hilflosigkeit der Träger gesprochen wurde. Da die BSG-Kriterien zum schlüssigen Konzept abstrakt seien, seien die einzelnen Konzepte der Träger immer angreifbar. Eine eindeutige Tatsachenfeststellung sei so nicht möglich.⁵⁶ Die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen sei als Rechtskonstrukt bei der Verfolgung sozialpolitischer Ziele grundsätzlich geeignet, um mit der Unbestimmtheit Einzelfällen besser gerecht zu werden. Im Bereich der Existenzsicherung, das naturgemäß streitbehaftet sei, sei dieses Konstrukt aber problematisch. Die gerichtlich anerkannte Festlegung einer Angemessenheitsgrenze sei zudem auch für einzelne, darauf aufbauende Rechtsfragen der Leistungsgewährung entscheidend.⁵⁷ Außerdem wurde den Sozialgerichten – in den Expertengesprächen auf verschiedene Instanzen bezogen – zu hohe bzw. unrealistische Anforderungen zugeschrieben. So würden insbesondere hinsichtlich der statistischen Grundlagen unangemessene Vorgaben gemacht. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die Träger mit dem Wechsel der Gerichtsbarkeit von den Verwaltungsgerichten zu den Sozialgerichten im Jahr 2005 mit einer anderen juristischen Herangehensweise konfrontiert worden seien. Die Sozialgerichtsbarkeit würde eine positivistischere Art der Rechtsanwendung verfolgen, an die sich die Träger im Verwaltungsvollzug erst hätten gewöhnen müssen. Unmittelbar nach dem Wechsel habe es zwischen Verwaltungsvollzug und Gerichtsbarkeit starke Differenzen gegeben, die zum Teil bei den Trägern zu großer Verunsicherung geführt hätten. Nach Einschätzung einzelner Experten würden Verwaltungsvollzug und Gerichte mittlerweile zu einer besseren Verständigung kommen. Einzelne Experten äußerten zudem die Einschätzung, dass die örtlichen Träger die sozialgerichtliche Rechtsprechung als zu großzügig bei der Leistungs-

⁵⁴ Einschränkung wurde aber angemerkt, dass auch in Städten, die in der Regel über eine bessere Datengrundlage verfügen würden, schlüssige Konzepte vor den Gerichten scheitern würden.

⁵⁵ Aufgrund der in vielen Expertengesprächen problematisierten Datengrundlage wurde vereinzelt die Einführung einer Bundesstatistik als sinnvolle Option beschrieben, die politisch aber kaum durchsetzbar sei.

⁵⁶ Entgegen dieser in vielen Gesprächen geteilten Problemdiagnose wurde in einzelnen Gesprächen die Unsicherheit der Träger bei der lokalen Tatsachenfeststellung betont, die nicht auf einen unklaren Rechtsrahmen zurückzuführen sei. Vielmehr sei die Entwicklung von Routinen und Standards bei der lokalen Bemessung notwendig. Vgl. auch die ähnlich gelagerte Kritik der Deutschen Wohnungswirtschaft GdW 2009: 2-3.

⁵⁷ Vgl. zu diesem Zusammenhang etwa bei der Kostendeckelung von Umzügen die Stellungnahmen des Deutschen Sozialgerichtstages 2015: 5 und des Deutschen Vereins 2015: 7-8, die wiederum auf das BSG-Urteil vom 29. April 2015 (B 14 AS 6/14 R, Rn. 23 ff) verweisen.

gewährung empfinden würden, was in Bezug auf die höchste Instanz insbesondere auf die Orientierung an den Wohnflächenvorgaben des sozialen Wohnungsbaus bezogen wurde.

Anknüpfend am vorherigen Punkt wurde von einzelnen Experten konstatiert, dass die *BSG-Rechtsprechung* einem gewissen Wandel unterliegen würde. Während erste Urteile inhaltliche Beschreibungen von angemessenen Wohnungen enthalten hätten, seien durch die später hervorgehenden Urteile sehr konkrete Verfahrensanfordernisse formuliert worden, weshalb verschiedene Konzepte gerichtlich scheiterten. Während die BSG-Rechtsprechung in dieser Phase eher einem Verständnis von „richtigen Konzepten“ (vgl. Kapitel 5.2.3) gerecht geworden sei, würden sich jüngere Urteile stärker auf die Plausibilitätsprüfung beschränken, indem das BSG mehr Konzepte bestätige und den Landessozialgerichten größeres Vertrauen bei der Tatsachenfeststellung entgegenbringe. Kritisch wurde die Einschätzung geäußert, dass sich die BSG-Rechtsprechung in manchen Punkten widerspreche. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass das BSG aufgrund des vom Gesetzgeber vorgegebenen Konstrukts des unbestimmten Rechtsbegriffs notwendigerweise viele Konkretisierungen vornehmen musste. So sei etwa das Konstrukt der Produkttheorie oder die Unterscheidung von abstrakter und konkreter Angemessenheit aus der BSG-Rechtsprechung hervorgegangen und nicht durch den Gesetzgeber festgelegt worden. Obwohl die Rechtsprechung mittlerweile sehr umfangreich sei – umfangreiche Kommentierungen wie auch die Rechtsprechung aufarbeitende Arbeitshilfen der Länder würden hiervon zeugen – bliebe die rechtliche Rahmensetzung lückenhaft. Aufgrund der Fokussierung auf die Einzelfälle, die einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen, würde die Rechtsentwicklung der höchsten Instanz nur punktuell ansetzen. So gäbe es für Landkreise seitens der Rechtsprechung kaum leitende Maßgaben – etwa zum Vorgehen bei der Vergleichsraumbildung, was häufig vor Gericht problematisiert werde. Auch eine eingeschränkte Bindewirkung durch die BSG-Urteile wurde von einigen Experten problematisiert. Aufgrund der Einzelfallbezüge der Urteile, durch die keine allgemeinen Vorgaben zur Tatsachenfeststellung formuliert und allgemeine Leitsätze in unterinstanzlichen Rechtsauslegungen mit unterschiedlichen Subsumptionen ausgefüllt würden, könne eine einheitliche Rechtsauslegung nicht gewährleistet werden. Darüber hinaus wurde kritisiert, dass die Urteile mitunter keine konstruktiven Vorgaben enthalten würden und so die Korrektur von Konzepten erschwerten. Explizit wurde auf das negative BSG-Urteil zu einer Gesamtangemessenheitsgrenze im Rahmen einer Satzungslösung verwiesen, bei der die abstrakte Bemessung von angemessenen Heizkosten anhand des Heizspiegels zurückgewiesen worden sei, ohne einen alternativen Weg der Bemessung aufzuzeigen (vgl. hierzu BSGE B 14 AS 53/13 R). Schließlich wurden auch die von der Rechtsprechung entwickelten Hilfskonstrukte kritisch bewertet. Die so genannte Produkttheorie würde zwar hinsichtlich ihrer Zielsetzung mehr Entscheidungsspielräume für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften eröffnen, was zu begrüßen sei. Angesichts verschlossener Wohnungsmärkte und der damit eingeschränkten Verfügbarkeit von Wohnraum würde dieses Konstrukt aber nur scheinbar Dispositionsfreiheiten einräumen und Versorgungsprobleme womöglich eher verschleiern. Zudem entspräche die Produkttheorie nach orthodoxer Lesart nicht dem Bedarfsdeckungsprinzip (vgl. aber zur Übertragbarkeit dieses Prinzips auf den Bereich Wohnen Kapitel 5.2.2).

5.3.3 Aufwand und Kosten

Eine andere Problemperspektive, die in verschiedenen Gesprächen thematisiert wurde, stützte sich auf die Einschätzung, dass die Träger bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen einen zu hohen Aufwand betreiben müssten. Bei der Erschließung von Datengrundlagen entstünden hohe Kosten durch selbst vorgenommene oder in Auftrag gegebene Primärdatenerhebungen. Auch bei der darauf aufbauenden Erstellung schlüssiger Konzepte und der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen würden entweder Personalressourcen der Träger stark gebunden oder kostspielige Aufträge an Dritte vergeben. Durch die ständig vorzunehmende Anpassung der Angemessenheitsgrenzen steige zusätzlich der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass der Aufbau von Datengrundlagen mit Miet-

spiegelerhebungen kostensparend verknüpft und der finanzielle Mehraufwand für bessere Daten möglicherweise durch niedrigere Ausgaben für KdUH ausgeglichen werden könne.⁵⁸ Ob sich die Datenerfassung auch für Träger in dünnbesiedelten Regionen und Regionen mit einer sehr geringen Zahl an Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften finanziell rentieren würde, wurde jedoch in einigen Expertengesprächen angezweifelt. Daher könne nicht flächendeckend von finanziellen Anreizen der Träger hinsichtlich des Aufbaus guter Datengrundlagen ausgegangen werden, wenngleich ein grundsätzliches Interesse an entsprechenden Datengrundlagen durchaus bestehen würde. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass neben der Erschließung von Datengrundlagen und der Bemessung einer Angemessenheitsgrenze auch die Bearbeitung der zahlreichen Widersprüche und die gerichtliche Auseinandersetzung bei Klagen viele Ressourcen binde, die besser für die eigentlichen Aufgaben der Betreuung und Vermittlung aufzubringen seien.

Das Ausweichen auf die Höchstbetragstabelle des Wohngelds, das durch die BSG-Rechtsprechung bei einem lokalen Erkenntnisausfall als Ausweg aufgezeigt wurde, führe durch deren deutliche Anpassung zum Jahr 2016 zu großen finanziellen Belastungen. Dabei seien zwei Effekte maßgeblich: Zum einen führten höhere Angemessenheitsgrenzen zu einem Anstieg der anzuerkennenden Wohnkosten. Zum anderen vergrößere sich wie auch bei der Anpassung von Regelbedarfen der Kreis der Anspruchsberechtigten. Daher seien nicht zuletzt auch aus Kostengründen sachgerechte und praktikable Alternativen zum Rückgriff auf die Höchstbetragstabelle des Wohngelds notwendig.

Im Zusammenhang mit dem Aspekt der Kostenkontrolle – wie auch der Sicherstellung einer adäquaten Leistungserbringung – wurde darauf hingewiesen, dass KdUH im Rahmen des Vierten Kapitels SGB XII durch die nun vollständige Finanzierungsverantwortung des Bundes in diesem Rechtskreis in eine Bundesauftragsverwaltung übergegangen seien. Durch die neue Konstellation habe der Bund selbst sicherzustellen, dass die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen und die Bewilligung von Leistungen sachgerecht vorgenommen werden. Träger, die nun in diesem Bereich nicht mehr die Ausgaben zu tragen hätten, könnten geneigt sein, unangemessene Kosten anzuerkennen, um eventuell anfallenden Prozessaufwand zu sparen. Daher seien konkretere und damit verbindlichere Vorgaben für den Verwaltungsvollzug anzuraten.

5.3.4 Transparenz und Akzeptanz

In fast allen Gesprächen wurde auf die hohe Zahl an Widersprüchen und Klagen hingewiesen (vgl. hierzu auch Kapitel 3 und 4). Neben der Begründung, dass es sich beim Wohnen um einen unmittelbar die physische Existenz betreffenden Bedarf handle und dieser daher naturgemäß sehr Streitbehaftet sei, wurde dieses Problem auf das Fehlen normativer Orientierungspunkte zurückgeführt. KdUH-Regelungen seien seitens der örtlichen Träger schwer zu kommunizieren. Ohne genauere Vorgaben des Gesetzgebers zur Angemessenheit könnten die lokal ausgewiesenen Angemessenheitsgrenzen willkürlich wirken. Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff gehe nicht zuletzt für die Betroffenen wenig Klarheit einher, welche Ansprüche berechtigterweise erhoben werden können, und trage zur hohen Zahl an Widersprüchen und Klagen in diesem Bereich bei.⁵⁹ Derzeit seien die Regelungen wenig transparent und ihre Akzeptanz daher gefährdet. Aus diesem Grund seien aus Sicht einiger Experten klare Orientierungspunkte in Form einer genaueren Beschreibung angemessener Unterkünfte wie auch eine Vereinfachung hilfreich, die auch den betroffenen Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mehr Klarheit bringen würden. Ein gesamtgesellschaftlicher und

⁵⁸ Dabei wurde davon ausgegangen, dass mit besseren Datengrundlagen eine exaktere Bemessung möglich wäre, wodurch auf einer empirisch gesicherten Basis die Angemessenheitsgrenzen möglicherweise niedriger festgelegt werden könnten, als wenn weniger sachgerechte Ausweichlösungen wie der Rückgriff auf die Wohngeldtabelle samt Sicherheitszuschlag genutzt würden.

⁵⁹ Wenngleich das Rechtskonstrukt des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit von vielen Experten als wichtige Ursache für die hohe Zahl an Widersprüchen und Klagen angesehen wurde, wurde einschränkend auch angemerkt, dass letztlich unklar sei, wie sich die Zahl der Einwände auf die Träger verteilt und worauf mögliche Unterschiede zurückzuführen sind (vgl. zu den Widersprüchen und Klagen auch die Ergebnisse der Kommunalbefragung in Kapitel 3).

politischer Grundkonsens zu den Gerechtigkeitsmaßstäben der Leistungsgewährung in Relation zu anderen Gruppen, so wurde vereinzelt angemerkt, fehle allerdings bisher.

Auch auf ein Transparenz- und Gerechtigkeitsproblem wurde hinsichtlich der aktuellen Praxis beim Umgang mit Widersprüchen hingewiesen. Die Anerkennung von höheren Bedarfen bei einzelnen Widersprüchen trage zur Intransparenz der Leistungsgewährung bei. Solche Anerkennungen könnten als Indiz für eine allgemeine Unterdeckung durch zu niedrige Angemessenheitsgrenzen, als Indiz für einzelne Überdeckung zur Vermeidung von Gerichtsverfahren und im Ergebnis als Ungerechtigkeit gegenüber nicht widersprechenden Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften verstanden werden.

Die als zu hoch eingestufte Zahl der Widersprüche und Klagen wurde vor allem als ein Problem im SGB II beschrieben und stelle laut Experteneinschätzungen im SGB XII ein kleineres Problem dar. Es sei jedoch anzunehmen, dass auch in diesem Rechtskreis die Anzahl der Widersprüche und Klagen zunehme, wenn Bedarfsgemeinschaften mit hoher Klagebereitschaft aufgrund der Überschreitung von Altersgrenzen von SGB II in SGB XII übergingen. Streitfälle würde es vor allem bei Kostensenkungsaufforderungen und der damit verknüpften Frage der Zumutbarkeit von Umzügen, der Übernahme von Umzugskosten oder bei der Übernahme von Heizkosten insbesondere bei fälligen Nachzahlungen geben. Der letzte Streitgrund wurde als besonders bedeutend betont, da es bei der Bemessung von angemessenen Heizkosten große Unsicherheiten gäbe und daher Klagen mit diesem Bezugspunkt besonders aussichtsreich seien (vgl. auch die in Kapitel 5.4.2 skizzierte Kritik an der Gesamtangemessenheitsgrenze).

5.3.5 Variierende Umsetzungspraxis und Bedarfsdeckung

Als eine sehr grundlegende Kritik an der aktuellen Praxis wurde von einigen Experten die lokal variierende Umsetzung problematisiert, die dazu führe, dass in ähnlichen Städten mit ähnlichen Wohnungsmärkten deutlich unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen gelten könnten. Mit dem geltenden Rechtsrahmen, der die Bemessung existenzsichernder Bedarfe auf die kommunale Ebene übertrage, sei die Sicherstellung des Existenzminimums in das Spannungsfeld kommunaler Zielkonflikte gegeben worden. Die Leistungsgewährung erfolge so in nicht sachgerechter Weise in Abhängigkeit der örtlichen Aushandlungsprozesse, anstatt anhand einer hinreichend bestimmten Vorgabe durch den Bundesgesetzgeber.⁶⁰ Dadurch werde nicht nur der Gleichheitsgrundsatz bei der Gewährung von Sozialleistungen verletzt. Vielmehr drohe eine Bedarfsunterdeckung, die nur anhand von Klagen und der gerichtlichen Überprüfung von Einzelfällen öffentlich sichtbar werden könne. Einige Experten brachten die Einschätzung zum Ausdruck, dass es zwar keine grundsätzlichen Zweifel gäbe, dass die kommunalen Bemessungen zu niedrig seien. Eine Unterdeckung könne jedoch nicht ausgeschlossen werden. Andere Experten verwiesen darauf, dass Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften einen Teil der Wohnkosten aus den Regelbedarfen zahlen würden und so eine Unterdeckung bei den Regelbedarfen entstehe. Inwiefern die Differenz zwischen tatsächlich anfallenden KdUH und den anerkannten KdUH ein geeigneter Indikator für eine Bedarfsunterdeckung aufgefasst werden könne, war unter den Experten umstritten, da das Gesamtdelta keine Aussage über die Verteilung auf einzelne Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften ermögliche.

Auch wenn die Kommunen einen hohen Finanzierungsanteil an den KdUH tragen würden, handele es sich um eine bundeseinheitlich zu gewährende Leistung. Der Bundesgesetzgeber habe schließlich auch für die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse Sorge zu tragen. Da die normativen Grundlagen und Me-

⁶⁰ Vgl. zu dieser Einschätzung auch Deutscher Caritasverband 2014: 43-44, DGB 2010: 4, SoVD 2015: 4. In diesem Sinnzusammenhang wurde in einzelnen Expertengesprächen auf die Vorlage des Sozialgerichts Mainz beim Bundesverfassungsgericht vom 12.12.2014 (S3 AS 130/14) verwiesen. In dessen Begründung heißt es unter anderem: „Der für die Höhe der zu berücksichtigenden Unterkunftsbedarfe - abgesehen von der Beschränkung auf die tatsächlichen Aufwendungen - nach dem Gesetz allein maßgebliche Begriff der ‚Angemessenheit‘ verfügt nicht über eine hinreichende Aussagekraft, um den aus dem Demokratieprinzip resultierenden Bestimmtheitserfordernissen einer gesetzgeberischen Gestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09) zu genügen“.

thoden der Bemessung aber unklar seien, seien einheitliche Standards erforderlich. Dies sei dem Bundesgesetzgeber bei der ursprünglichen Regelung bei der Einführung des SGB II nicht klar gewesen. Mit den vom BSG formulierten technischen Maßgaben lasse sich eine eindeutige Ermittlung nicht durchführen, weshalb die Anforderungen letztlich nicht realisierbar seien bzw. eine Sicherstellung existenzsichernder Bedarfe nicht gewährleistet werden könne. Während also die vorherigen Problem Diagnosen zur Rechtsunsicherheit vor allem eine Vereinfachung der Verfahren nahelegten, ist diese Problembeschreibung auf eine Vereinheitlichung im Sinne eines „legitimierten Konzepts“ ausgerichtet, bei der der parlamentarische Gesetzgeber klarere Vorgaben zu machen habe.

5.4 Experteneinschätzungen zu möglichen Weiterentwicklungen

5.4.1 Grundlegende Weiterentwicklungsperspektiven

Wie bereits bei der Beschreibung der Problem Diagnosen deutlich wurde, teilen nicht alle Experten die Auffassung, dass eine grundsätzliche Veränderung der Rechtslage notwendig sei. Diese Position stützt sich auf die Einschätzung, dass sich die KdUH-Praxis und der dazu stattfindende fachliche Austausch in positiver Weise stetig weiterentwickeln würden. Zwar sei weiterhin eine Standardisierung bei der lokalen Ermittlung existenzsichernder Bedarfe und der adäquaten Festlegung von Angemessenheitsgrenzen notwendig, eine in diesem Sinne positive Entwicklung sei aber bereits zu erkennen. Aus dieser Sicht wäre lediglich bei der verlässlichen Tatsachenfeststellung im jeweiligen lokalen Kontext zu arbeiten und die Entwicklung von Routinen und Standards zu fördern. Es wurde darauf hingewiesen, dass zur Entwicklung solcher Standards und möglicherweise von Vereinheitlichungen der Implementation ein stärkerer Austausch zwischen den Ländern denkbar sei, wie er bei anderen Implementationsfragen wie etwa beim Bildungs- und Teilhabepaket stattgefunden habe.⁶¹ Arbeitshilfen wurden in diesem Zusammenhang als Möglichkeit angesehen, die Unsicherheiten bei den lokalen Festlegungen zu reduzieren. Neben der positiven Lesart einer stetigen Verbesserung der KdUH-Praxis wurde die Zurückhaltung gegenüber rechtlichen Veränderungen in einzelnen Expertengesprächen damit begründet, dass das Sozialrecht von jeher streitbehaftet sei und sich die bei der Implementation regelmäßig auftretenden Differenzen bei der Tatsachenfeststellung zwischen Verwaltungsvollzug und Erstinstanz nicht durch weitere rechtliche Rahmungen auflösbar seien.

Entgegen dieser Position wurde in den meisten Gesprächen eine Veränderung des aktuell geltenden Rechtsrahmens angeregt. Dabei wurde zumeist eine Reformulierung des § 22 SGB II und analog des § 35 SGB XII vorgeschlagen.⁶² Da es sich um wichtige Weichenstellungen bei der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe handele, müsse der parlamentarische Gesetzgeber nach dem Wesentlichkeitsgrundsatz hierüber selbst entscheiden. Diese Position wurde vor allem von Experten vertreten, die Transparenz- und Akzeptanzprobleme diagnostizierten sowie die unterschiedliche Umsetzungspraxis mit der Gefahr der Unterdeckung und Ungleichbehandlung problematisierten.⁶³ Die Experten, die vor allem eine Klarstellung des Rechts zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit sowie eine Vereinfachung des Rechts zur Senkung des Verwaltungsaufwandes empfahlen, verwiesen auf die Möglichkeit einer Rechtsverordnung, die eine schnellere und weniger aufwendige Weiterentwicklungsoption darstellen würde.⁶⁴ Auch wurde darauf verwiesen, dass sich die statistische Grundlage im Bereich Wohnen völlig anders darstelle als dies beim Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) der Fall sei, so dass nicht die gleichen Voraussetzungen für eine ge-

⁶¹ In diesem Zusammenhang wurde betont, dass eine solche Verständigung in den Verantwortungsbereich der Länder falle, da diese bei der lokalen Umsetzung durch die Träger die Rechtsaufsicht, in Bayern und Nordrhein-Westfalen sogar die Fachaufsicht inne hätten.

⁶² Für den Rechtskreis des SGB XII wurde in einzelnen Gesprächen allenfalls die Notwendigkeit von ergänzenden Detailregelungen für rechtskreistypische Personengruppen thematisiert. Nach geteilten Einschätzungen sollte die Existenzsicherung im Bereich Wohnen unter Berücksichtigung des Einzelfalls prinzipiell für beide Rechtskreise nach den gleichen Maßgaben erfolgen.

⁶³ Diese Perspektive wurde zum Teil explizit mit der Begründung der Verfassungsbeschwerde des SG Mainz vom 12.12.2014 (S3 AS 130/14) verknüpft.

⁶⁴ Der § 27 SGB II, in seiner bis zum 01.04.2011 geltenden Fassung, habe eine entsprechende Verordnungsermächtigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorgesehen, die allerdings nicht genutzt worden sei.

setzliche Regelung gegeben seien. Entgegen der vorher beschriebenen Position wurde eine Lösung der skizzierten Probleme durch die Entwicklung gemeinsamer Arbeitshilfen als aussichtslos geschildert, da diese lediglich die Rechtslage beschreiben und allgemeine Empfehlungen geben könnten. Für die Bemessung vor Ort könnten diese keine Verbindlichkeit und keine Rechtssicherheit schaffen. Auch die 2011 eingeführte Möglichkeit der Satzungslösung (§ 22a ff. SGB II) wurde als eine nicht adäquate Lösung beschrieben, da so die grundsätzlichen KdUH-Probleme nicht behoben seien. Insbesondere die Herausforderungen und Schwierigkeiten bei der Erstellung schlüssiger Konzepte seien durch diese Option nicht beseitigt worden, da die abstrakten Anforderungen auch auf die Satzungslösung übertragen worden seien. Für die Träger würde sich keine Rechtssicherheit ergeben, weshalb in den meisten Ländern im Einvernehmen mit den kommunalen Trägern keine Satzungsermächtigung durch Landesrecht erteilt worden sei. Ferner beinhalte die Satzungslösung keine klaren Verfahrenswege, da Regelungen für die „Heilung“ fehlerhafter Satzungen fehlten. In einem Expertengespräch wurde zwar eine grundsätzlich positive Einschätzung geäußert, da durch die Satzung mehr kontextspezifische Regelungen möglich seien und ein Rückgang der Anzahl der Klagen denkbar wäre. Zugleich wurde aber eine zurückhaltende Haltung der Kommunen konstatiert, die Scheu vor dem öffentlichen Fokus eines Satzungsbeschlusses hätten. Auch die Möglichkeit der Pauschalierung im Rahmen der Satzungslösung würde sich laut Einschätzung der meisten interviewten Experten als problematisch erweisen, da solche Festlegungen bei einer niedrigen Pauschalierung eine Unterdeckung bedeuten könnten oder bei einer hohen Pauschalierung zu einer Überdeckung mit deutlichen Mehrkosten führen würden.⁶⁵

Drei grundlegende Ansätze der Weiterentwicklung konnten in den Expertengesprächen identifiziert werden. Der erste Ansatz zielte auf eine *inhaltliche Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffs* ab. Demnach sollte ausformuliert werden, unter welchen Bedingungen eine Wohnung als angemessen zu gelten habe, bzw. welche Bedingungen als ausreichende Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums zu betrachten seien. Für diesen Vorschlag waren vor allem die Beobachtung der hohen Zahl an Widersprüchen und Klagen und die Problemdiagnose der fehlenden Transparenz und Akzeptanz der aktuellen Regelung leitend. Durch konkrete Mindestvorgaben – etwa zur Wohnfläche oder zum Ausstattungsstandard (vgl. auch Kapitel 5.2.2) – sollte transparenter werden, was im Rahmen der Existenzsicherung von den lokalen Trägern zu leisten sei und so für alle Beteiligten mehr Orientierungspunkte hervorgehen. Somit wären diesem Ansatz eine Konkretisierung von Anspruchsrechten und zugleich eine Beschränkung von Ansprüchen zu Eigen. Dies schließe nicht aus, dass je nach lokalen Gegebenheiten und Engpässen bei der Wohnraumversorgung die Kosten für Wohnungen mit höheren Standards übernommen würden. Ein entsprechender Leistungsanspruch würde aber nicht damit einhergehen. Kritisch wurde angemerkt, dass die regionalen Wohnbedingungen und das Wohnverhalten in der BRD zum Teil deutlich variierten. Die Formulierung von inhaltlichen Standards sei auch aufgrund dieser lokalen Vielfalt sehr schwierig. Eine inhaltliche Festlegung müsse sich an den bundesweit einfachen Standards orientieren, da solche Regelungen etwa auch für Ballungsräume maßgeblich sein müssten. Diese seien dadurch gekennzeichnet, dass pro Person kleinere Wohnflächen angemietet würden. Einheitliche Angemessenheitsstandards auf entsprechend niedrigem Niveau könnten dazu führen, dass in Regionen mit anderen Wohnbedingungen (etwa im ländlichen Raum mit größeren Wohnflächen) Impulse zur Leistungssenkung gesetzt würden. Solche Mindestvorgaben hätten eine starke Wirkung auf die lokalen Aushandlungsprozesse, da sie als Mindestverpflichtungen eine Orientierungsfunktion entfalten würden, die insbesondere bei angespannten öffentlichen Haushalten zum Tragen käme. Inhaltliche Vorgaben seien daher kontraproduktiv. Ferner müsse verhindert werden, dass durch den Versuch einer inhaltlichen Konkretisierung weitere unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt würden, durch die das Problem der Tatsachenfeststellung noch größer werde. Auch wurde in Frage gestellt, ob durch inhaltliche Vorgaben der Angemessenheit eine Befriedung dieses Leistungsbereichs ein-

⁶⁵ Vgl. hierzu auch die kritischen Ausführungen des Deutschen Städtetags 2014: 12, des Deutschen Caritasverbandes 2014: 44, des DGB 2010: 2-3 und des Wohnungswirtschaft Deutschland GDW 2009: 3-4.

hergehen würde, da trotz der bundesweiten Vorgaben aneinandergrenzende Landkreise mit unterschiedlichen Mietpreisniveaus letztlich unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen ausweisen müssten.

Während die inhaltliche Bestimmung angemessener Unterkünfte von vielen Experten als problematisch eingeschätzt wurde, wurde als zweiter Ansatz die *Festschreibung von Datengrundlagen und von Verfahren zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen* in mehreren Gesprächen als vielversprechende Weiterentwicklung des KdUH-Rechts angesehen. Demnach sollte per Gesetz oder Verordnung vorgegeben werden, welche Datengrundlagen bei der lokalen Bemessung verbindlich zugrunde zu legen sind. Einige Experten wiesen darauf hin, dass hier nach Möglichkeit ganz konkrete Datenquellen benannt werden sollten, anstatt eine abstrakte Beschreibung der Datengrundlage vorzunehmen (vgl. auch Kapitel 5.4.2). Neben der Datengrundlage sollte auch das Vorgehen bei der rechnerischen Festlegung der Angemessenheitsgrenze möglichst einheitlich festgeschrieben werden. Welches Verfahren hier zum Tragen kommen sollte, wurde in den Gesprächen nicht konkret benannt. Vielmehr wurde diese Frage von den grundlegenden Anforderungen der Existenzsicherung (vgl. Kapitel 5.2) und den Ergebnissen der Vergleichsrechnung im Rahmen der vorliegenden Studie abhängig gemacht (vgl. Kapitel 8), anhand derer die flächendeckende Anwendbarkeit überprüft werden sollte. Diesem Ansatz zufolge wären in Abhängigkeit variierender Mietniveaus lokal unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen auszuweisen, die aber nach bundeseinheitlichen Vorgaben berechnet werden. Sofern die Heterogenität der Wohnungsmärkte und der Datengrundlagen es zulasse, seien einheitliche Berechnungswege vorzugeben und die bisher geltende Methodenvielfalt als Ursache der Rechtsunsicherheit einzugrenzen. Den lokalen Akteuren würde in diesem Zusammenhang nur die Verantwortung der lokalen Datenerhebung zukommen, so dass sich ihr Aufwand bei der Konzeption und Festlegung von Angemessenheitsgrenzen reduzieren würde. Dieser Ansatz wurde von den interviewten Experten zumeist mit einem Zielverständnis eines „legitimierte Konzepts“ (vgl. Kapitel 5.2.3) in Verbindung gebracht und als Lösungsansatz für verschiedene Problem Diagnosen angesehen. Zwar betrachteten die meisten Experten diesen Ansatz als begrüßenswerte Form der Weiterentwicklung, zugleich äußerten sie jedoch Zweifel hinsichtlich der technischen Umsetzbarkeit aufgrund der Heterogenität der lokalen Bedingungen. Hier wurde die Frage aufgeworfen, ob unterschiedliche Wohnungsmärkte mit unterschiedlichen Marktteilnehmern, sozialen Wohnungsbauquoten und Eigentumsquoten nicht verschiedene Vorgehensweisen bei der Datenerfassung und der Berechnung von Angemessenheitsgrenzen erforderten und daher eine Methodenvielfalt notwendig bzw. sachgerecht sei. Kritisch wurde auch darauf hingewiesen, dass sich Wohnungsmärkte regional sehr schnell veränderten und lokale Akteure darauf schneller reagieren könnten. Das System müsse „atmen“ und sich an veränderte Gegebenheiten schnell anpassen können. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass sich bei zusätzlichen Vorgaben insbesondere zu den Datengrundlagen möglicherweise Konnexitätsprobleme ergeben könnten.

Der dritte Ansatz zielte ebenfalls auf die Festschreibung von Berechnungsverfahren ab, indem Datengrundlagen und Verfahren der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen beschrieben würden. Im Gegensatz zum zuvor skizzierten Ansatz sollte jedoch nicht auf ein einzig mögliches Verfahren reduziert werden, sondern eine *geringe Anzahl an lokalen Verfahrensweisen der Bedarfsdeckung* als rechtlich abgesicherte Optionen eröffnet werden. Diese Optionen sollten für die kommunalen Träger die Möglichkeit bereiten, neben einem existenzsichernden Minimum auch andere Modelle mit höheren Angemessenheitsgrenzen zu wählen. Anstatt einer Vereinheitlichung von Verfahren wäre die Eröffnung verschiedener Verfahren leitend, die den Trägern im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung rechtlich abgesicherte Spielräume einräumen würden.⁶⁶ Während als Vorteil dieses Ansatzes darauf verwiesen wurde, dass so den lokalen Akteuren je nach örtlichen Gegebenheiten die Berücksichtigung weiterer Zielsetzungen ermöglicht würde, ohne die Bedarfsdeckung des Einzelnen oder die Rechtssicherheit des Trägers einzuschränken, bezog sich die Kritik auf die ungleiche Leistungsgewährung, die das Leistungsniveau abhängig vom Wohnort

⁶⁶ Vgl. zur Forderung kommunaler Bemessungsspielräume auch Deutscher Landkreistag 2013: 3 und 2015a: 2 sowie Deutscher Städtetag 2013: 6.

make, die Gleichbehandlung einschränke (so z.B. Klerks 2011) und die Akzeptanz gefährde. Auch wäre bei diesem Ansatz die Übernahme der Mehrkosten bei der Wahl eines Modells mit höheren Kosten gegenüber einer rein existenzsichernden Variante zu klären.

Einige Experten sprachen sich für die *Kombination* von inhaltlichen Festlegungen im Sinne des ersten Ansatzes sowie Vorgaben zu Datengrundlagen und Berechnungsverfahren aus, da sich die gerichtlichen Auseinandersetzungen zumeist auf beide Dimensionen beziehen würden. In Anknüpfung an die drei skizzierten Weiterentwicklungsmöglichkeiten des KdUH-Rechts wurde ein Spannungsfeld verdeutlicht, wonach sich einerseits klarere, *bundesweite Vorgaben* zugunsten einer größerer Rechtssicherheit und andererseits *kommunale Beurteilungs- und Ermessensspielräume* im Sinne einer kontextspezifischen und entsprechend sachgerechten Umsetzung gegenüberstehen würden. Beide Anliegen seien bei der Existenzsicherung im Bereich Wohnen schwer zu vereinbaren. In einem Expertengespräch wurde darauf hingewiesen, dass sich das SGB II generell durch eine Kommunalisierung der Leistungen auszeichne, so dass es eher inkonsistent sei, ausgerechnet bei der Frage der Wohnraumversorgung unter regional sehr unterschiedlichen Kontextbedingungen zu einer stärkeren Zentralisierung überzugehen. Abweichungsmöglichkeiten beim zweiten Ansatz, so forderten einige Experten, müssten mit einer gesetzlichen Festlegung von Begründungskriterien einhergehen und sollten sich an empirischen Gegebenheiten orientieren.⁶⁷ Verschiedentlich wurde aber auch betont, dass sich das grundsätzliche Problem der Knappheit von Wohnraum nicht durch eine Veränderungen des KdUH-Rechtsrahmens lösen ließe, sondern jenseits der Existenzsicherung nach SGB II und SGB XII *weitere wohnungspolitische Maßnahmen* notwendig seien (vgl. Kapitel 2.3.7).

5.4.2 Einschätzungen zu einzelnen Regelungsaspekten

Neben den grundlegenden Weiterentwicklungsmöglichkeiten wurden in verschiedenen Expertengesprächen einzelne Regelungsbestandteile thematisiert. Im Folgenden werden Einschätzungen zur Vergleichsraumbildung, zu Sonderbedarfen und Härtefällen, zu Datengrundlagen, zur Gesamtangemessenheitsgrenze und Bemessung von Heizkosten, zu Quadratmeterhöchstpreisen sowie zum Nachweis von Verfügbarkeit skizziert.

Die *Vergleichsraumbildung* wurde in mehreren Gesprächen als eine Aufgabe beschrieben, die am besten durch die kommunalen Träger oder zumindest im Einvernehmen mit ihnen zu bewerkstelligen sei, um so das lokale Wissen über die regionalen Wohnungsmärkte und Infrastrukturbedingungen zu berücksichtigen. Der aktuellen KdUH-Praxis entsprechend wäre eine Orientierung an den Trägerstrukturen aus Praktikabilitätsgründen geboten, wobei sich verschiedene Träger zu einem Vergleichsraum zusammenschließen könnten oder naheliegender innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines Trägers mehrere Vergleichsräume möglich sein sollten.⁶⁸ In verschiedenen Expertengesprächen wurde besonders betont, dass für die Untergliederung klare Kriterien des Gesetzgebers leitend sein sollten, um mehr Rechtssicherheit zu bewirken. In kreisfreien Städten wurde eine räumliche Unterteilung als weniger sachgerecht eingeschätzt, da die trennscharfe Grenzziehung in Gebieten mit hoher räumlicher Dichte problematisch sei und ein infrastruktureller Zusammenhang im gesamtstädtischen Raum gewährleistet sei.⁶⁹ In einem Gespräch wurde auch die Orientierung anhand von Mittelzentren nahegelegt, da diese den infrastrukturellen Zusammenhang und Anforderungen der kommunalen Daseinsvorsorge adäquat abdeckten. Diese Einteilung könnte im

⁶⁷ Während hier also die lokalen Besonderheiten als empirische Gegebenheiten ausschlaggeben sein sollten, wurde im zuvor beschriebenen Ansatz der Öffnung an Verfahrenswegen den kommunalen Entscheidungsträgern auch ein normativer Beurteilungsspielraum eingeräumt, der allerdings nicht die Existenzsicherung einschränken dürfe.

⁶⁸ Die Orientierung an den Trägerstrukturen wurde unter anderem auch damit begründet, dass die für die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen notwendigen Daten am ehesten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte vorliegen würden.

⁶⁹ Ferner wurde darauf verwiesen, dass in Städten typischerweise die Baustruktur und damit angemessene Wohnungen nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt seien, weshalb die Möglichkeit von Bewohnern preisgünstiger Bezirke zur Auswahl verschiedener Wohnungen beschränkt sei.

Einzelfall von den kommunalen Trägern überprüft und von diesen anhand gesetzlich vorgegebener Maßgaben weiter unterteilt werden. In Anlehnung an die BSG-Rechtsprechung sei laut geteilter Einschätzung verschiedener Experten auf den infrastrukturellen Zusammenhang abzustellen und nicht eine Zusammenfassung allein anhand von Mietmarkttypen vorzunehmen. Gleichwohl wurde darauf hingewiesen, dass die Erreichbarkeit von Betreuungseinrichtungen, Schulen und Ärzten etc. in einigen dünnbesiedelten Regionen mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur eingeschränkt gegeben sei. Da auch Anwohner, die keine Leistungen beziehen, von diesen Einschränkungen betroffen seien, wären mit diesem Kriterium generelle Gewährleistungsprobleme der kommunalen Daseinsvorsorge verknüpft. Laut dieser Einschätzung wären räumliche Cluster sachgerecht, innerhalb derer unterschiedliche Kriterien zu erfüllen wären. Von einem anderen Experten wurde die Vergleichsraumbildung mit der Zumutbarkeit von räumlicher Mobilität verknüpft, indem zumutbare Zeitspannen bei der Vergleichsraumbildung zu beachten seien.⁷⁰ Wenngleich in verschiedenen Gesprächen die Bedeutung der Vergleichsraumbildung für die Beförderung bzw. Vermeidung von Segregationsprozessen betont wurde, da durch die Grenzziehung die Grundgesamtheit des zu analysierenden Wohnungsmarktes und so das Niveau angemessener Mietniveaus beeinflusst werde, wurden bundesweite Vorgaben zur Segregationsvermeidung in einzelnen Gesprächen als nicht sachgerecht verworfen. Strategien der Segregationsvermeidung seien am besten durch kommunale Akteure zu verfolgen, weshalb ihnen auch bei der Vergleichsraumbildung gewisse Spielräume zu eröffnen wären. Andererseits wurde in Anlehnung an die BSG-Rechtsprechung gefordert, dass Angemessenheitsgrenzen ein Niveau haben sollten, mit dem Wohnungen in verschiedenen Stadtteilen etc. anmietbar sind.

Ein weiterer Regelungsaspekt, der verschiedentlich thematisiert wurde, bezog sich auf den regulativen Umgang mit *Sonderbedarfen* und so genannten *Härtefällen*. Als Personengruppen mit Sonderbedarfen wurden insbesondere Menschen mit Behinderungen und Personen im hohen Alter genannt, die primär im SGB XII-Kreis verortet wurden. In diesem Zusammenhang wurde die Bedeutung der Einzelfallprüfung betont. Während das SGB II durch die hohen Fallzahlen und die pauschalierten Regelbedarfe geprägt sei und als Massenverfahren gelte, sei das SGB XII in besonderer Weise durch die Einzelfallprüfung nach § 9 SGB XII gekennzeichnet. Daher sei auch hinsichtlich der KdUH immer der Einzelfall auf eine ausreichende Bedarfsdeckung hin zu überprüfen, etwa ob wohnausstattungsbezogene Sonderbedarfe des altersgerechten und behindertengerechten Wohnens (Aufzug, Bad) gedeckt werden. Im SGB II-Bereich wurde von einer geringeren Signifikanz von Sonderbedarfen ausgegangen, wenngleich auch hier eine gesetzliche Klarstellung zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen als begrüßenswert eingeschätzt wurde. Laut einzelner Expertenaussagen wäre eine nichtabschließende Auflistung von Fällen wie im Rahmen der Satzungslösung nach § 22b SGB II sachgerecht, um die Rechtssicherheit und Praktikabilität zu erhöhen. Altersbezogene Differenzierungen in den KdUH-Richtlinien müssten allerdings gut begründet werden, um gerichtlich bestehen zu können. Ferner wurde in Anlehnung an die BSG-Rechtsprechung auf Sonderbedarfe von Alleinerziehenden hinsichtlich der Wohnraumaufteilung hingewiesen. Während insbesondere die zuvor genannten Fallkonstellationen als evidente Sonderbedarfe aufgefasst wurden, die bereits nach aktueller Rechtslage im Rahmen der Einzelfallprüfung berücksichtigt würden und für die es keine expliziten Sonderregelungen geben müsse, wurde eine gesetzliche Berücksichtigung bzw. Klarstellung von so genannten Härtefällen angeraten. Insbesondere Leistungsbezieher mit langer Wohndauer, Alleinerziehende, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im schulpflichtigen Alter sowie mit Kindern in Betreuungseinrichtungen wurden in diesem Zusammenhang genannt.

Hinsichtlich der Frage adäquater *Datengrundlagen* für die Bemessung von Angemessenheitsgrenzen wurde mehrfach auf die Kombination aus Bestandsmieten der SGB II/XII-Statistik und Angebotsmieten verwiesen, um der Orientierung an einfachen Wohnverhältnissen und der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Wohnungen gerecht zu werden (vgl. Kapitel 5.2.2). Allerdings wurde vereinzelt betont, dass bei einer Verwendung der SGB II/XII-Statistik eine Verbesserung der Datenqualität sicherzustellen sei. Zudem

⁷⁰ Vgl. hierzu auch die einschränkenden Experteneinschätzungen zu den abstrakten Anforderungen der Existenzsicherung in Kapitel 5.2.1.

wurde von einem Experten die Einschätzung geäußert, dass nur bereinigte Daten verwendet werden dürfen, indem Mietdaten von so genannten Überschreitern, die aus ihren Regelbedarfen höhere Wohnkosten ausgleichen, nicht berücksichtigt werden. In einzelnen Expertengesprächen wurde im Gegensatz zum Rückgriff auf die SGB II/XII-Statistik, die nicht auf die Erfassung von Wohnbedingungen ausgerichtet sei, die Notwendigkeit einer besseren Datenbasis im Bereich Wohnen und deren strategische Bedeutung betont. Konkret wurde eine Bundesstatistik gefordert, die sich aber streng an der Nutzung der Daten zu orientieren habe und keine „Datenfriedhöfe“ generieren solle. Unabhängig davon wurde auch gefordert, dass die Träger mehr Unterstützung bei der Erfassung von Datengrundlagen kriegen sollten. Hinsichtlich der Einbeziehung von Angebotsmieten wurde problematisiert, dass diese in Kontexten mit angespannten Wohnungsmärkten zu stetig steigenden Kosten führen würden. Dieser Einwand wurde in verschiedenen Expertengesprächen mit Verweis auf die sicherzustellende Verfügbarkeit relativiert. Konträre Einschätzungen lagen auch hinsichtlich der Frage vor, ob Träger mit besseren Wohnungsmarktdaten bei einer bundesweiten Vorgabe von Datengrundlagen (vgl. Kapitel 5.4.1) diese ergänzen bzw. von diesen abweichen können sollten. Bei der Option einer abstrakten Beschreibung der Datengrundlage wären Qualitätsvorgaben zur Datenbasis erforderlich.

Die Regelung einer *Gesamtangemessenheitsgrenze* und die damit verknüpfte Frage der *Heizkostenbemessung* wurden nicht zuletzt aufgrund der Aktualität dieser rechtlichen Rahmensetzung in den Expertengesprächen häufig thematisiert.⁷¹ Mehrere Experten sprachen sich gegen die Einführung der Gesamtangemessenheitsgrenze aus, da ein pauschalisierender Ansatz der Heizkostenbemessung aufgrund unklarer Datengrundlagen die Gefahr einer Bedarfsunterdeckung in sich berge. Die Heizbedingungen unterschieden sich anhand einer Vielzahl an Einflussfaktoren, von denen viele nicht von den Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften zu beeinflussen seien. Erschwerend komme hinzu, dass die tatsächlichen Heizkosten bei der Anmietung von Wohnraum bei falschen Angaben des Vermieters nicht richtig prognostiziert werden könnten. Auch individuelle Mehrbedarfe beim Heizen etwa aufgrund von Krankheit seien bei der Anerkennung von Heizkosten zu berücksichtigen. In Anlehnung an die BSG-Rechtsprechung wurde gefolgert, dass eine realitätsgerechte Bestimmung von angemessenen Heizkosten unabhängig von den Gegebenheiten des Einzelfalls kaum möglich sei.⁷² Daher sei die Übernahme der tatsächlichen Heizkosten nach Beurteilung im Einzelfall vorzuziehen und die Nachweispflicht bei zu hohen Heizkosten bei den Jobcentern zu verorten. Nachweispflichten seitens der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften würden eine zu große Gefahr der Bedarfsunterdeckung bedeuten. In diesem Zusammenhang wurde von einem Experten in Frage gestellt, ob die Überprüfung angemessener Wohnkosten und die damit verbundenen Rechtsstreitigkeiten sich aus Wirtschaftlichkeitsperspektiven überhaupt lohnen würden. Positiv wurde betont, dass durch die Gesamtangemessenheitsgrenze der verfügbare Wohnraum ausgeweitet werde, indem auch energetisch sa-

⁷¹ Zum Zeitpunkt der Durchführung der Expertengespräche wurde der Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung vorbereitet.

⁷² Vgl. hierzu mit einer ähnlichen Kritik exemplarisch die Stellungnahmen des Deutschen Vereins: „Die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze für Unterkunfts- und Heizkosten nach Satz 1 der Neuregelung würde die Festlegung eines als abstrakt angemessenen anzusehenden Heizkostenpreises pro Quadratmeter für eine einfache Wohnung (gestaffelt nach abstrakt angemessenen Wohnungsgrößen) im unteren Segment des Wohnungsmarktes erfordern. Die Aufwendungen für Heizung sind auch bei sparsamem Umgang mit Heizenergie von vielen Faktoren abhängig, auf die Leistungsberechtigte kaum Einfluss haben. Der bautechnische Zustand der Heizungsanlage und die Wärmeisolierung in der Wohnung bzw. im gesamten Gebäude sind genauso ausschlaggebend wie regionale Gegebenheiten und witterungsbedingte Verhältnisse. Die Art der Wärmeversorgung beeinflusst die Kosten und wird von den Versorgungsunternehmen zu unterschiedlichen Preisen und uneinheitlichen Tarifen angeboten. All diese Daten müssten realitätsgerecht und nachvollziehbar erhoben werden, um einen abstrakt angemessenen Bedarf für Heizung im maßgeblichen Vergleichsraum bestimmen zu können. Dies ist den kommunalen Leistungsträgern in der Realität kaum möglich“ (Deutscher Verein 2015: 10). Vgl. ähnlich BAGFW 2014: 11, Deutscher Sozialgerichtstag 2015: 7-8, DGB 2015: 9-11, SoVD 2015: 4, Thomé/Claus 2015: 15, Nationale Armutskonferenz 2015: 5-6, ver.di 2015: 2. Nach Einschätzung des Deutschen Sozialgerichtstags sei zu befürchten, dass mit Verankerung der Gesamtangemessenheitsgrenze die Frage der Wirtschaftlichkeit bzw. „die Regelung des § 22 Abs. 1 S 4 SGB II in Gerichtsverfahren eine größere Beachtung findet – obwohl nach der Gesetzesbegründung sich diese Regelung ausschließlich an die Verwaltung richtet und kein subjektives Recht des Leistungsbeziehers beinhaltet“ (Deutscher Sozialgerichtstag 2015: 7-8).

nierte Wohnungen mit einer teureren Kaltmiete und niedrigeren Heizkosten in Betracht kämen.⁷³ Aufgrund der ungleichen Baustrukturen in Städten würden durch solch eine Regelung auch Wohnungen in anderen Stadtteilen anmietbar werden. So könnte es zu einer sozialräumlichen Verschiebung der angemessenen Wohnbestände insbesondere in Städten kommen.

Um die bereits zu beobachtende Praxis der Anmietung von überteuerten „Schrottimmobilien“ einzudämmen, wurde die rechtliche Verankerung eines *Quadratmeterhöchstpreises* angeraten. Diese Regelung könne solch an Mietwucher grenzende und die Regelungen der sozialstaatlichen Existenzsicherung ausnutzenden Marktpraktiken wirksam einschränken. Hierzu habe es positive Erfahrungswerte im Land Berlin gegeben, das im Rahmen einer Satzungslösung diese Regelungsmöglichkeit nach § 22b SGB II bereits genutzt hätte.

Hinsichtlich des *Nachweises von Verfügbarkeit* sahen die meisten Experten keine Notwendigkeit, konkrete Mitwirkungspflichten zu formulieren. Im SGB II gebe es bereits eine grundsätzliche Mitwirkungspflicht für Bedarfsgemeinschaften, die auch für diesen Leistungsbereich gelte. Vielmehr noch sei aber die Versorgung mit Wohnraum insbesondere in Ballungsräumen so schwierig, dass eine Nachweispflicht der Nichtverfügbarkeit auf Seiten der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften nicht angemessen sei. Den Nachweis der Verfügbarkeit sei daher von dem jeweiligen Träger zu erbringen, wobei in den Gesprächen offen blieb, wie der Nachweis durch den Träger zu erbringen sei und ob es hierfür eine gesetzliche Vorgabe geben sollte. Laut einer Experteneinschätzung würde nach BSG-Rechtsprechung ein Verweis auf den örtlichen Mietpiegel bei dem Nachweis entlasten. Ferner wurde der Verweis auf konkreten Wohnraum als Option genannt.⁷⁴ Vereinzelt wurde in den Expertengesprächen aber auch eine besondere Mitwirkungspflicht der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften bei der Feststellung der Nichtverfügbarkeit genannt.⁷⁵ In einem Expertengespräch wurde im Zusammenhang mit der Verfügbarkeitsfrage nahe gelegt, dass eine Verlängerung der Überschreitungsfrist von unangemessenen Wohnkosten von einem halben auf ein Jahr sachgerecht wäre (vgl. auch DGB 2010: 4-6). Von verschiedenen Experten wurde auch darauf hingewiesen, dass die Frage der Verfügbarkeit bereits bei der Berechnung der abstrakten Angemessenheitsgrenze zu berücksichtigen sei (vgl. Kapitel 5.2.2).

5.5 Zwischenfazit

Aus der vorangegangenen Darstellung wird ersichtlich, dass hinsichtlich der *grundsätzlichen Anforderungen* der Existenzsicherung im Bereich Wohnen unter den interviewten Experten größtenteils Einvernehmen zu erkennen ist. Insbesondere bei der Frage der sachgerechten Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und der ihr zugrunde liegenden Ermittlungskonzeption (Was ist als Angemessenheit zu begreifen, bzw. was ist entsprechend empirisch zu messen? Wie ist eine entsprechende Festlegung von Angemessenheitsgrenzen zu überprüfen?) als auch bei der Berücksichtigung weiterer Zielsetzungen im Rahmen des KdUH-Recht gibt es klar differierende Einschätzungen. Ferner wurden von den Experten bei der Beschreibung der aktuellen KdUH-Praxis verschiedene Problemlagen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung benannt, die sich insbesondere auf die Dimensionen Rechtssicherheit, Transparenz und Akzeptanz der Leistung sowie Aufwand und Kosten des Verwaltungsvollzugs (nicht zu verwechseln mit dem Leistungsniveau) bezogen. Zwar wurde in den meisten Expertengesprächen übereinstimmend eine Weiterentwicklung des KdUH-Rechts als notwendig betrachtet, es wurden aber zum Teil grundsätzlich verschiedene Reformansätze benannt und diese unterschiedlich bewertet. Diese Ideen setzten entweder bei der inhaltlichen Normierung von Angemessenheit oder bei der Vorgabe von Daten und Verfahren (Festlegung einer bundes-

⁷³ Ähnlich die Einschätzung des Deutschen Caritasverbands (2014: 40). Der Deutschen Landkreistag (2015b: 6-7) äußerte in seiner Stellungnahme die Befürchtung, dass der Ansatz aufgrund von Kostengesichtspunkten von den kommunalen Trägern nur zum Teil umgesetzt würde.

⁷⁴ Die gesetzliche Verankerung einer Vermutungsregelung, nach der beim Nachweis konkreter Wohnungsangebote von einer korrekt ermittelten Angemessenheitsgrenze auszugehen ist, wurde in der Stellungnahme des Deutschen Caritasverbands (2014: 46) abgelehnt.

⁷⁵ Zur Problematik der Nachweisregelung vor dem Hintergrund verschlossener Wohnungsmärkte vgl. Knickrehm 2015: 291-292.

weiten Vorgehensweise oder Definition einer begrenzten Auswahl an möglichen Verfahren) an. Dementsprechend äußerten sich in den Expertengesprächen auch Differenzen hinsichtlich einzelner Regelungsfragen. In den vorliegenden öffentlichen Stellungnahmen und Positionspapieren wurde neben Einzelfragen der Rechtsanwendung insbesondere die Einführung einer Gesamtangemessenheitsgrenze kritisch beurteilt. Allerdings wurde in den meisten Expertengesprächen insbesondere der grundlegende Ansatz der Festlegung von Datengrundlagen und Verfahren für die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen als zielführend eingeschätzt, sofern eine bundesweite Vorgabe angesichts der Heterogenität der lokalen Kontextbedingungen möglich sei.

6. Zur räumlichen Differenzierung existenzsichernder Bedarfe

Die räumlichen Preisunterschiede auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Kapitel 2.3.1) sind bei der Bemessung existenzsichernder Bedarfe zwingend zu berücksichtigen, um die Bedarfsdeckung realitätsgerecht zu gewährleisten. Während bei den Gütern des Regelbedarfs die Preisunterschiede als so gering aufgefasst werden, dass diese bei der Regelbedarfsermittlung auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vernachlässigt werden, ist es in der bisherigen Fachdebatte unstrittig, dass bei den Bedarfen für Unterkunft eine entsprechende Differenzierung vorgenommen werden muss. Bei den Heizkosten ist sie zu diskutieren. Im Folgenden werden entsprechende Anforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten für die räumliche Differenzierung von Unterkunftskosten (Kapitel 6.1) sowie von Heizkosten (Kapitel 6.2) dargestellt. Die kalten Nebenkosten werden nicht separat diskutiert, sondern als Bestandteil der Unterkunftskosten betrachtet.

6.1 Die räumliche Differenzierung von Unterkunftskosten

6.1.1 Kriterien der räumlichen Differenzierung der Unterkunftskosten in der BSG-Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des BSG hat den Begriff des so genannten Vergleichsraums eingeführt, der sowohl in seiner Konzeption durch das BSG, in den Ausführungen der Arbeitshilfe des BMVBS sowie in der Praxisanwendung mehrere Funktionen hat bzw. verschiedene Kriterien erfüllen soll:

- Er gilt als der Bereich, innerhalb dessen es für eine Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft auf Wohnungssuche (sei es wegen einer Kostensenkungsaufforderung oder aus Gründen eines notwendigen Umzugs) zumutbar ist, zu suchen. Als Orientierungsmaßstab verweist die Rechtsprechung (BSGE B 14 AS 2/10 R, Rn. 18) auf (jetzt) § 140 SGB III, durch den Fahrtzeiten beschreiben werden, die erwerbstätigen Pendlern zugemutet werden.⁷⁶
- Er gilt als der Bereich, innerhalb dessen § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II gilt. Bei einem nicht notwendigen Umzug gilt also innerhalb des Vergleichsraums nach diesem Paragraphen die bisherige tatsächliche Höhe der Unterkunftskosten als Grenze der Bedarfsdeckung, außerhalb des Vergleichsraums wegen Art. 11 GG die Angemessenheitsgrenze des Zielorts (vgl. BSGE B 4 AS 60/09 R, Rn. 11).⁷⁷
- Oft, aber nicht immer ist er auch derjenige Bereich, innerhalb dessen die gleiche Angemessenheitsgrenze gilt (im Folgenden: Preiszone), während die Überschreitung des Vergleichsraums i.d.R. auch zu anderen Angemessenheitsgrenzen führt.
- Gleichzeitig gilt der Vergleichsraum gemäß BSG-Rechtsprechung auch als Bereich, innerhalb dessen Daten ausgewertet werden müssen (BSGE B 4 AS 18/09 R, Rn. 19).

Im Folgenden wird zunächst davon ausgegangen, dass die vier Funktionen mit den gleichen Raumabgrenzungen erfüllt werden sollen, auch wenn einmal der infrastrukturelle Zusammenhang bei der Abgrenzung leitend ist (vgl. Kapitel 6.1.2) und einmal das unterschiedliche Mietpreisniveau (vgl. Kapitel 6.1.3). In Kapitel 6.1.5 wird dann eine Trennung diskutiert, wobei der Bereich der zumutbaren Umzüge und der Gültigkeit von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II als Vergleichsraum bezeichnet wird und der Bereich gleicher Angemessenheitsgrenze bzw. der Datenerhebung als Preiszone.

⁷⁶ Gegenwärtig werden in § 140 Abs. 2 SGB III Pendelzeiten als unverhältnismäßig lang definiert, wenn diese zweieinhalb Stunden bei einer täglichen Arbeitszeit von mindestens sechs Stunden bzw. zwei Stunden bei einer täglichen Arbeitszeit bis sechs Stunden überschreiten.

⁷⁷ Zu beachten ist, dass höhere Aufwendungen sowohl im SGB II wie im SGB XII nur anerkannt werden, wenn der Leistungsträger dem Umzug zugestimmt hat. Dazu muss die Erforderlichkeit des Umzugs gegeben sein (§ 22 Abs. 6 SGB II; § 35 Abs. 2 Satz 5 SGB XII). Diese Restriktion gilt auch bei einem Wechsel des Vergleichsraums.

Die Konsequenzen unterschiedlicher Definitionsansätze werden exemplarisch und unabhängig von den Fallstudien in Kapitel 4 anhand des Main-Kinzig-Kreises in Hessen dargestellt. Dieser relativ große Kreis reicht von der Frankfurter Stadtgrenze im Westen bis in den Spessart bzw. den Vogelsberg und verfügt damit über ein großes Spektrum an Raumstrukturen und Preisunterschieden innerhalb eines einzigen Kreises.

6.1.2 **Ansatz 1: Der infrastrukturelle Zusammenhang als Definitionsansatz (Funktionaler Raum / Vergleichsraum)**

6.1.2.1 **Definition**

Gemäß der BSG-Rechtsprechung ist der Vergleichsraum ein ausreichend großer homogener Lebens- und Wohnbereich, der sich durch räumliche Nähe, Infrastruktur und verkehrstechnische Verbundenheit auszeichnet und sicherstellt, dass der Leistungsempfänger in seinem bisherigen Umfeld wohnen bleiben kann. Geht man wie die BSG-Rechtsprechung von dieser Definition über die Zumutbarkeit von Umzügen aus, so führt dies zu eher großen Raumeinheiten. Dieser Argumentation folgend stellt sich auch die Frage, ob Vergleichsräume nicht über die Grenzen des Zuständigkeitsbereichs einzelner Grundsicherungsträgers hinaus gebildet werden sollten.

Die Orientierung an den Suchradien von (einkommensschwachen) Nichtleistungsbeziehern innerhalb der Region wird in diesem Ansatz größer gewichtet und dafür unter Umständen eine Verstärkung von Segregationsprozessen in Kauf genommen. Damit wird aber auch nur das absolute Wohnbudget der übrigen Bevölkerung abgebildet, die sich ebenfalls in größeren Räumen unabhängig von der Struktur der Einzelgemeinde orientiert. Wohnungsmarktspezialisierungen von Einzelgemeinden (z.B. viel Wohneigentum, nur große Wohnungen) werden damit ausgeglichen. Auswirkungen auf die Segregation sind aber gesondert zu prüfen.

6.1.2.2 **Operationalisierungsprobleme**

Der Ansatz des BSG ist deshalb schwer zu realisieren, weil der infrastrukturelle Zusammenhang nicht zu klar abgrenzbaren Gebieten führt. So mag die Pendeldistanz A – B ebenso zumutbar sein wie die Distanz B – C, nicht aber die Pendeldistanz A – C. Die Diskussion, ob nun eher A oder eher C aus infrastrukturellen Gründen gemeinsam mit B zu einem Vergleichsraum zusammenzufassen wäre, führt nicht zu einem Ziel. Nach Ansicht der Autoren kann die abstrakte Ebene nur gewährleisten, dass innerhalb einer Zone gleicher Angemessenheitsgrenzen *in der Regel* ein Umzug zumutbar ist. Eine Einzelfallprüfung ist ohnehin notwendig (wegen besonderer örtlicher Bindungen wie bspw. Schulbesuch, Pflege von Angehörigen o.ä.). Insofern kann die Einzelfallprüfung auch auf mögliche zumutbare Räume außerhalb des Bereichs gleicher Angemessenheitsgrenzen oder unzumutbare Teilräume innerhalb des Bereichs gleicher Angemessenheitsgrenzen erweitert werden.

6.1.2.3 **Operationalisierungsmöglichkeit: Mittelbereiche der Regionalplanung**

Die Räume könnten über die Wohnungsmarktregionen des BBSR operationalisiert werden, die allerdings nicht lückenlos, nicht überschneidungsfrei und auch sehr groß sind.⁷⁸ Als flächendeckende und überschneidungsfreie Gebietsabgrenzung kämen wegen der ähnlichen Erstellungsmethodik dann auch die so

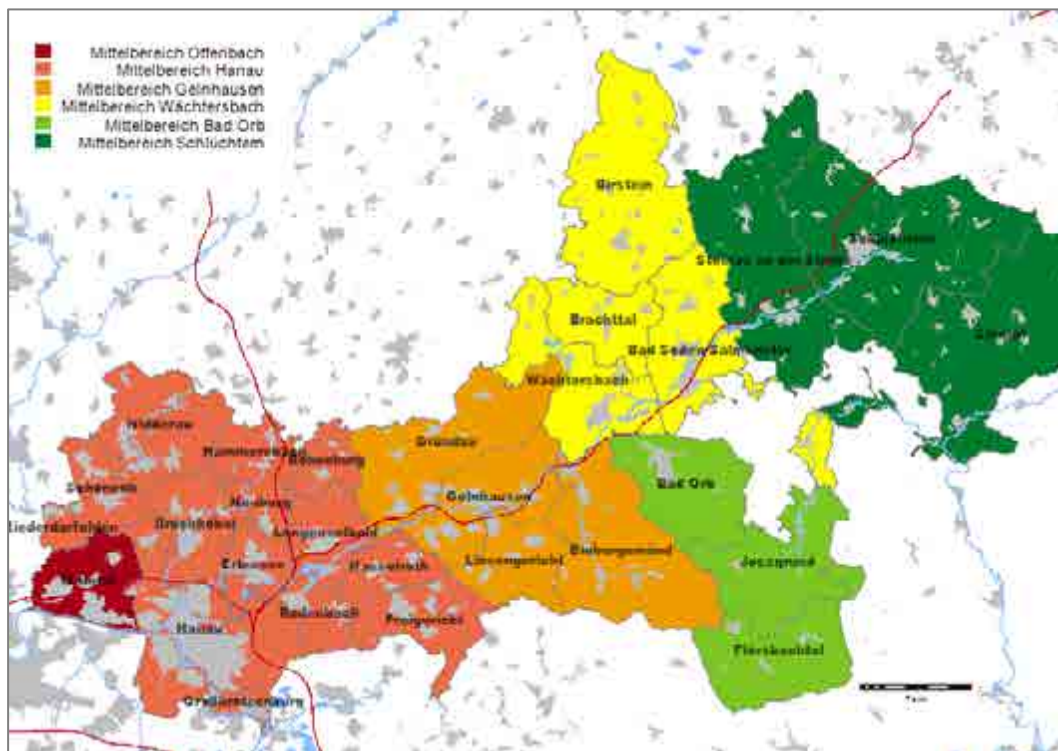
⁷⁸ Vgl. hierzu die grafische Darstellung in BBSR 2012. Die Wohnungsmarktregionen spielten in der Vergangenheit bspw. bei kartellrechtlichen Verfahren eine Rolle, in denen ja auch Wohnungsmärkte definiert werden müssen, in denen der Vermieter wirksamem Wettbewerb von Konkurrenten ausgesetzt ist und in denen die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und sich insoweit von benachbarten Gebieten hinreichend unterscheiden (vgl. etwa den Prüfbericht des Bundeskartellamtes zur Fusion von Gagfah und Deutsche Annington, Bundeskartellamt 2015).

genannten Stadt-Land-Regionen des BBSR in Frage.⁷⁹ Möglich wäre auch die Zuordnung jeder kleineren Gemeinde zu derjenigen mit den höchsten Pendlerverflechtungen. Da die Stadt-Land-Regionen jedoch extrem groß (und damit preislich auch sehr heterogen) sind, seien jedoch die kleineren Mittelbereiche der Regionalplanung empfohlen, die im Regelfall jeweils ein Mittelzentrum und sein ländliches Umland umfassen und als Verflechtungsbereiche für die Versorgung mit Gütern des gehobenen Bedarfs (und bspw. Infrastruktureinrichtungen wie Krankenhäuser oder weiterführende Schulen) definiert sind.

„In ihrer Abgrenzung orientieren sich die Mittelbereiche an den Entfernungen, Lagebeziehungen, Verkehrsanbindungen und traditionellen Bindungen zwischen Gemeinden und damit an dem zu erwartenden Verhalten der Bevölkerung bei der Inanspruchnahme von Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge. Zusätzlich orientieren sie sich an den bestehenden administrativen Grenzen der Gemeindeverwaltungsverbände, Kreise oder Bundesländer.“⁸⁰

Mittelbereiche werden von 12 Flächenländern im Rahmen der Erstellung der Raumordnungspläne gebildet. Lediglich Sachsen-Anhalt hat keine Mittelbereiche, hier hat das BBSR für analytische Zwecke analoge Raumeinheiten gebildet.

Abbildung 31: Operationalisierung von Vergleichsräumen (exemplarisch Main-Kinzig-Kreis)



Quelle: eigene Darstellung. Maintal ist Gemeinde des Main-Kinzig-Kreises, gehört aber zum Mittelbereich Offenbach.

⁷⁹ Vgl. http://www.bbsr.bund.de/nn_1067638/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtLandRegionen/StadtLandRegionen.html (Zugriff: 12.10.2016).

⁸⁰ <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/Mittelbereiche/Mittelbereiche.html> (Zugriff: 12.10.2016).

Im hier exemplarisch ausgewählten Main-Kinzig-Kreis werden dem Operationalisierungsansatz folgend der Landkreis in sechs Mittelbereiche aufgeteilt (die Gemeinde Maintal als sechster Bereich wird von der Regionalplanung dem Mittelbereich des angrenzenden Landkreis Offenbach zugeordnet) und bspw. die peripheren Spessartgemeinden (im Südosten) zum Mittelzentrum Bad Orb zugeordnet und die peripheren Vogelsberggemeinden (im Nordosten) zum Mittelzentrum Wächtersbach, auch wenn Bad Orb und Wächtersbach selbst nur wenige Kilometer auseinanderliegen. Die Differenzierung folgt raumplanerischen Vorgaben und soll die infrastrukturelle Bedarfsdeckung gewährleisten.

6.1.3 Ansatz 2: Das gleiche Mietpreisniveau als Definitionsansatz (Preiszone)

6.1.3.1 Definition

Im Rahmen der Arbeitshilfe des BMVBS (2013) sowie seitens von Erstellern schlüssiger Konzepte (Heising 2010) wurde der Gültigkeitsbereich einer Angemessenheitsgrenze als Zone gleichen Preisniveaus aufgefasst (vgl. für eine entsprechende Anwendung auch v. Malottki/Berner 2010). Dies führt zu eher kleinen Einheiten.

Die räumliche Differenzierung führt dazu, dass in Teilräumen unterschiedlicher Preisniveaus auch unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen gelten und damit überall ähnliche Anteile des Wohnungsmarktes als angemessen definiert werden.

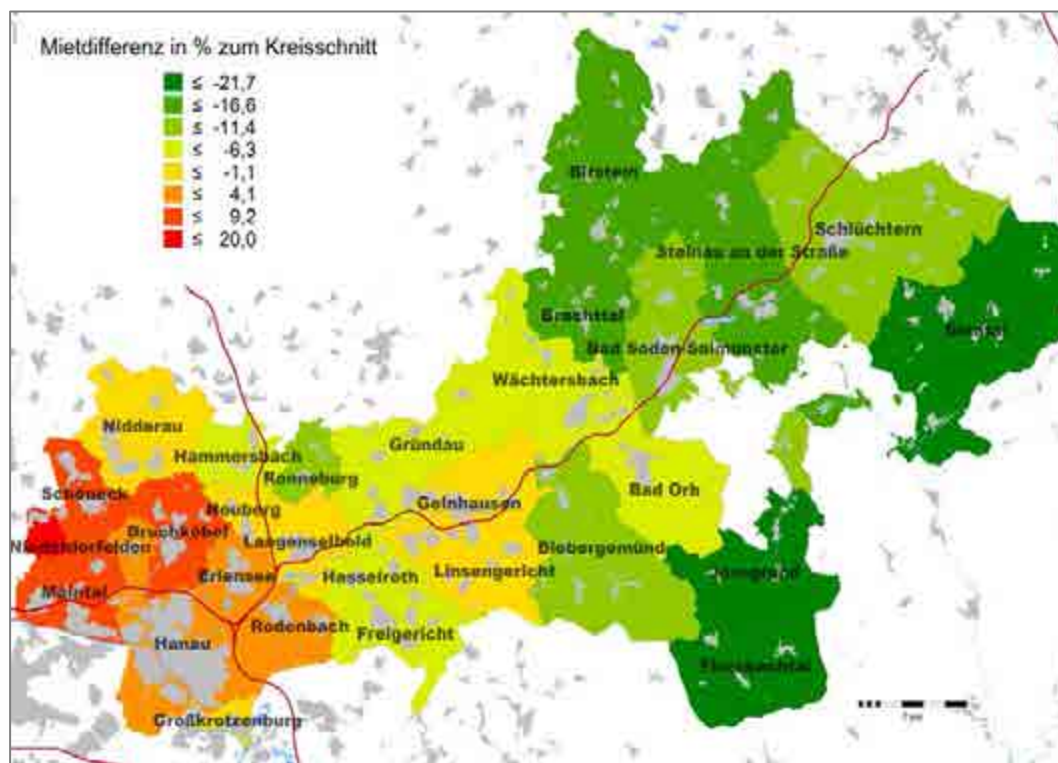
Kleinteilige Preiszonen (z.B. auf Gemeindeebene) führen dazu, dass Umzüge über die Grenze der Preiszone vermieden werden. Insofern kann eine möglichst genaue Beschreibung des Mietpreisniveaus einer einzelnen Gemeinde oder sogar eines Stadtbezirks eine soziale Entmischung/Segregation vermeiden. Da es an unterschiedlichen Stellen preislich ähnliche Kommunen geben kann, gibt es zudem Kommunen mit gleicher Angemessenheitsgrenze, die aber nicht aneinandergrenzen.

Mietpreise unterscheiden sich selbst nach Mikrolage sehr stark. Je kleiner die analysierte Zone, desto weniger Fälle für eine statistisch aussagekräftige Auswertung gibt es und desto stärker unterscheiden sich die konkreten Leistungsniveaus (wenn bspw. eine besonders hohe Angemessenheitsgrenze für ein Villenviertel ausgewiesen wird).

6.1.3.2 Operationalisierungsmöglichkeit: Preisanalyse nach Gemeinden

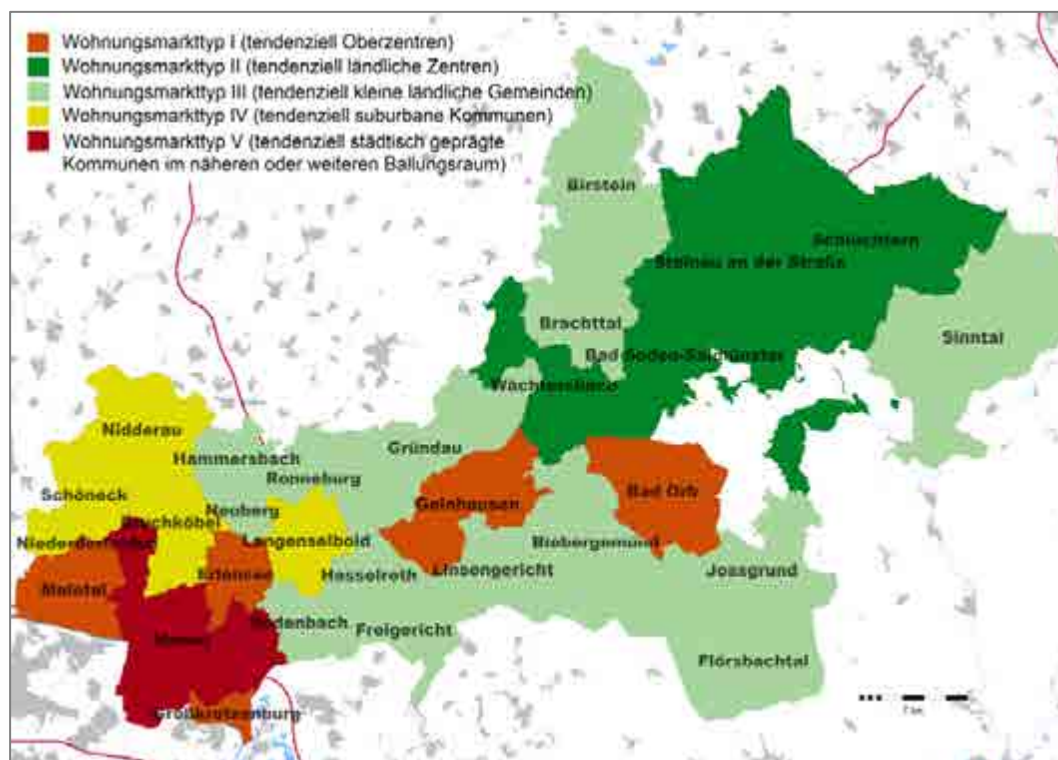
Auf der Basis von Wohngeldmieten, Angebotsmieten, lokalen Primärerhebungen oder den Mieten der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften selbst lassen sich räumliche Analysen auch für räumliche Teilbereiche von Landkreisen durchführen. In kleinen Gemeinden oder Stadtbezirken treten hier aber schnell Probleme nicht ausreichender Fallzahlen auf. Insbesondere bei einer bundesweiten Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen liegen unter der Bedingung der Kongruenz von Vergleichsraum und Preiszone in manchen Raumeinheiten keine ausreichenden Fallzahlen vor. Hier kann dann eine Zusammenfassung bspw. zu Mietstufen oder Wohnungsmarkttypen sinnvoll sein. Da dies keine Erweiterung des Bereichs zumutbarer Umzüge darstellen muss und damit die Kongruenz zwischen Vergleichsraum und Preiszone aufgehoben wird, wird dies in Kapitel 6.1.5 und 6.1.6 diskutiert.

Abbildung 32: Operationalisierung von Preisstufen (exemplarisch Main-Kinzig-Kreis)



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 33: Operationalisierung von Wohnungsmarkttypen (exemplarisch Main-Kinzig-Kreis)



Quelle: eigene Darstellung. Clusteranalyse mit den Variablen Eigentümerquote, Anteil an Kleinwohnungen, Sozialwohnungsquote, Sozialleistungsquote und generalisierte Bodenrichtwerte.

6.1.4 Vergleichende Bewertung der beiden Ansätze

Bei der Bewertung der beiden Ansätze spielen neben der Relation zu anderen Haushalten mit geringem Einkommen verschiedene sozialräumliche Entwicklungen eine Rolle, die begrifflich in der Fachdiskussion zumeist nicht klar getrennt wurden. Gleichzeitig führen die infrastrukturellen Abgrenzungen des Vergleichsraums i.d.R. und in besonderem Maße am Rand von Ballungsräumen zu deutlich größeren Raumeinheiten, so dass die Entscheidung zwischen funktionalem Raum und Bereich gleichen Mietpreinsniveaus gleichzeitig eine Frage zwischen größeren oder kleineren Vergleichsräumen ist.

6.1.4.1 Relation zu anderen Haushalten mit geringem Einkommen

Bei kleinteilig strukturierten Angemessenheitsgrenzen anhand des Preisniveaus der Gemeinde oder sogar des Stadtbezirks wird ignoriert, dass Haushalte, die keine Transferleistungen beziehen, Standortentscheidungen gemeindeübergreifend treffen. Bei gegebenem absolutem Budget für das Wohnen wird beispielsweise die geringere Wohnfläche eines zentralen Standortes gegen die höhere Pendeldistanz eines periphereren Standortes abgewogen. Daher wären im Sinne einer stärkeren Relation zu anderen Haushalten mit geringem Einkommen eher größere Vergleichsräume zu definieren.

Verstärkt wird die Problematik einer angemessenen Relation, wenn kleinteilig strukturierte Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter mit normativ festgelegten Flächenrichtwerten (etwa orientiert an den Richtwerten des sozialen Wohnungsbaus) kombiniert werden. Denn dann würden unrealistisch kleine Suchradien mit eventuell in bestimmten Gebieten nicht vorhandenen Wohnflächen zugrunde gelegt. Empirisch ist zu beobachten, dass insbesondere die kleineren Städte auch unter Verfügbarkeitsgesichtspunkten mit ihrem ländlichen Umland in einer symbiotischen Beziehung stehen: Die Stadt stellt eher kleine Wohnungen bereit, das Land eher größere. Auch außerhalb des Leistungsbezugs wird hier die Produkttheorie angewendet, zudem ziehen bereits aus Verfügbarkeitsgründen kleinere Haushalte eher in die Stadt und größere aufs Land. Eine räumlich zu kleinteilige Orientierung an Quadratmetermieten ist daher aus dieser Perspektive zu vermeiden.

6.1.4.2 Vermeidung von Segregation

Unter Segregation wird „die Konzentration bestimmter sozialer Gruppen auf bestimmte Teilräume einer Stadt oder einer Stadtregion“ verstanden (Häußermann/Siebel 2004: 140). Um Segregation zu messen, kommen Segregationsindices zum Einsatz (vgl. Duncan/Duncan 1955; Janßen 2004). Hinsichtlich der Vermeidung von Segregation wird hier davon ausgegangen, dass es sich hierbei um ein zusätzliches politisches Ziel handelt und zunächst nicht als Anspruch eines soziokulturellen Existenzminimums zu betrachten ist (vgl. auch Kapitel 5).⁸¹ Unter bestimmten Bedingungen, die weiter unten diskutiert werden,

⁸¹ Die Auswirkungen von Segregationsprozessen sind in der sozialwissenschaftlichen Forschung umstritten bzw. ambivalent (vgl. für viele Dangschat 1997, Häußermann/Siebel 2004 sowie zur jüngeren Debatte überblicksartig Harlander 2012). Hinsichtlich sozio-ökonomischer Segregation wird in einer Analyse des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) mit besonderen Fokus auf Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen und transferabhängigen Haushalten resümiert: „Die marginalisierte Bevölkerung wird zunehmend in den Quartieren konzentriert, die von der einheimischen Mittelschicht gemieden werden, und die damit verbundene hohe Konzentration von Schülern mit ungünstigen Lernvoraussetzungen und niedrigem Leistungsniveau in den Schulen dieser Quartiere wird zu einer weiteren Ursache von Wegzügen. Damit wird ein Teufelskreis in Gang gesetzt, der durch die Stadtpolitik nur schwer zu steuern ist, von der negative (Kontext-)effekte für die soziale Inklusion insbesondere von Kindern und Jugendlichen ausgehen können [...]“ (IfS 2010: 6). Dennoch werden insbesondere von Bewohnern entsprechender Quartiere auch positive Einschätzungen getroffen, die sich auf das Vorhandensein sozialer Netze beziehen, so dass es zu ambivalenten oder konträren Einschätzungen bei der Beurteilung von Quartieren kommen kann: „Werden Bewohner von Quartieren mit einer hohen Armutsquote nach ihrer Zufriedenheit mit der Wohnumgebung befragt, so loben sie häufig die engen Beziehungen zwischen den Nachbarn, die soziale Einbettung, die gegenseitigen Hilfeleistungen und ein Gefühl der Zugehörigkeit; wenn sich jedoch Wissenschaftlicher oder Stadtplaner anhand von sozialen Indikatoren mit einem Quartier der Benachteiligten beschäftigen, dann treten die Diskrepanzen bei der sozialen Lage zu den übrigen Bereichen der Stadt zutage, woraus dann geschlossen wird, dass solche Quartiere der Benachteiligten auch benachteiligende Quartiere sind“ (ebd.: 7).

können jedoch sehr stark segregierte Räume als Einschränkung des soziokulturellen Existenzminimums aufgefasst werden (vgl. auch Kapitel 2.2.6).

Hinsichtlich der fehlenden räumlichen Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen ist davon auszugehen, dass bei großen tatsächlichen Preisunterschieden innerhalb eines Vergleichsraums es im Zeitablauf zu einer *Verdrängung* der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften an die Peripherie (im ländlichen Raum) bzw. in preisgünstige Quartiere (im städtischen Raum) kommen kann und so die Segregation erhöht wird. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es immer bereits ein gewisses Maß an Segregation der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften gibt, welches auch über eine Erhöhung der Angemessenheitsgrenze nicht beseitigt werden kann. Denn bereits hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Wohnungen ist häufig festzustellen, dass Mietwohnungen segregiert sind.⁸² Schließlich gibt es Gemeinden oder Quartiere, die weitgehend durch selbst genutztes Wohneigentum geprägt sind. Darüber hinaus sind auch Wohnflächengrößenklassen segregiert, da es in gewissen Lagen (und Baualtersklassen) teilweise keine oder nur sehr wenige kleine oder große Mietwohnungen gibt. Wegen dieser bereits existierenden Konzentration auf Standorte, an denen es überhaupt kleine und billigere Wohnungen gibt, besteht kein Automatismus, dass eine räumliche Segregation von angemessenen Wohnungen eine Verstärkung der räumlichen Segregation von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften *über das bestehende Maß hinaus* fördert. Das Instrument der Kosten der Unterkunft mag deshalb im städtischen Raum Segregation zementieren. Die Hypothese, dass höhere Angemessenheitsgrenzen auch zu einer besseren räumlichen Verteilung angemessener Wohnungen führen, wurde im Rahmen der Rechtsverfahren in Fallstudienkommune C eingehend untersucht. Dabei ließ sich durchaus die Grundtendenz feststellen, dass die ungleiche Verteilung angemessener Wohnungen mit höheren Angemessenheitsgrenzen abnimmt. Allerdings sind die Effekte relativ klein und nur dann substantiell bemerkbar, wenn die Angemessenheitsgrenzen massiv erhöht würden. Dies zeigt, dass die Vermeidung oder Verringerung von Segregation eher durch andere Instrumente der Stadtplanung und Wohnungspolitik gelöst werden können als durch das Instrument der Angemessenheitsgrenze (so lange letztere nicht zu niedrig ist).

Im ländlichen Raum wird die Gefahr der „Verdrängung aufs Land“ dadurch begrenzt, dass in billigen peripheren Lagen oft gar keine Mietwohnungen verfügbar sind.⁸³

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Möglichkeiten der Segregationsvermeidung zu einem gewissen Grad beschränkt. Zur Vermeidung solch räumlicher Konzentration erscheint den Autoren die wohnungspolitische Objektförderung gegenüber der Subjektförderung zielführender zu sein, so dass bei dieser Zielsetzung andere wohnungspolitische Instrumente wie der soziale Wohnungsbau zur Geltung kommen sollte.

6.1.4.3 Mobilitätsfalle und Stigmatisierung?

Als von räumlicher Segregation abzugrenzende Problemlage sind Bedingungen zu unterscheiden, die einen Wegzug unmöglich machen, da Wohnungen ausserhalb des bereits bewohnten Gebiets nicht anmietbar sind – etwa weil ein bestimmtes Wohnsegment auf ein einziges oder wenige Viertel konzentriert ist. Solche Bedingungen werden gemeinhin als Gettoisierung oder in der stadtsoziologischen Literatur als Mobilitätsfalle („mobility trap“) ⁸⁴ bezeichnet. Eine solche extreme Situation der Alternativlosigkeit eines Wohngebiets kann als Einschränkung des soziokulturellen Existenzminimums

⁸² Zwar wird Segregation in der sozialwissenschaftlichen Literatur üblicherweise mit Personen oder Haushalte assoziiert, das Begriffsverständnis der ungleichen räumlichen Verteilung ist aber problemlos auf Wohnungen übertragbar.

⁸³ Ferner wäre zu problematisieren, dass das festgestellte Maß der Segregation von dem gewählten Raumausschnitt abhängt (vgl. hierzu Häußermann/Siebel 2004: 144-145).

⁸⁴ Dieser sozialwissenschaftliche Fachbegriff bezieht sich traditionell und v.a. im internationalen Raum allerdings auf ethnische Segregation und nicht auf die Wohnungsmarktsegregation von Transferleistungsempfängern (vgl. Friedrich 2008: 56)

aufgefasst werden und ist nach Rechtsprechung des BSG auszuschließen (vgl. BSGE B 4 AS 77 12 R, Rn 29). Dies ist jedoch nicht als Anrecht auf eine Wohnung in einem ganz bestimmten Viertel zu verstehen.

Ein von den Konsequenzen her verwandtes Ziel der Rechtsprechung, welches auch in den Expertengesprächen genannt wurde (vgl. Kapitel 5), ist die Vermeidung von *Stigmatisierung*, die sich dadurch ergibt, dass innerhalb einer Stadt oder eines Kreises nur noch ausgesuchte Lagen angemessene Wohnungen aufweisen und in der öffentlichen Wahrnehmung ein Querbezug zwischen Adresse und Leistungsbezug existiert.

Zur Eröffnung von Wahlmöglichkeiten und Ausschluss von Mobilitätsfallen sind entweder große Vergleichsräume zugrunde zulegen (was die Segregation erhöhen könnte) oder der Wechsel zwischen den dann kleineren Vergleichsräumen in der Form zu ermöglichen, dass die Angemessenheitsgrenze des Zielorts im Falle von Umzügen gilt. Definiert man den Vergleichsraum als Bereich, in dem § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II gilt, so wird die Mobilitätsfalle trotz teilweise anders geführter Diskurse in der Fachöffentlichkeit eigentlich vermieden. Das oben skizzierte Problem der Ungleichverteilung von Wohnungen ist bei der Eröffnung von Wahlmöglichkeiten analog von Bedeutung.

Das LSG Bayern hat dies in dem der BSGE B 4 AS 77/12 R zugrunde liegenden Entscheidung erstmals operationalisiert, indem „sich die Stadtbezirke mit Über- und Unterrepräsentation in etwa die Waage hielten. Diese Verteilung ist Ausdruck einer normalen städtischen Struktur und zeigt, dass eine Gettoisierung nicht zu befürchten ist“ (LSG Bayern L 16 AS 127/10, Rn. 218). Konkret heisst das: Gibt es wenige „Villenviertel“ mit starker Unterrepräsentation angemessener Wohnungen, aber viele „normale“ Viertel mit jeweils dann leichter Überrepräsentation, so ist dies zulässig. Umgekehrt sind wenige „Problemviertel“ mit starker Überrepräsentation und viele „normale“ Viertel mit dann geringer Unterrepräsentation als kritisch anzusehen (v. Malottki 2014: 104).

6.1.4.4 Zwischenfazit

Insgesamt wird mit dem infrastrukturellen Vergleichsraumbegriff die Gleichbehandlung zwischen Transferleistungsbeziehern und konkurrierenden Nachfragegruppen innerhalb der Region stärker gewichtet, die Zahl in Frage kommender preisgünstiger und evtl. stigmatisierter Bezirke innerhalb des Vergleichsraums erhöht, die Freizügigkeit wegen des größeren Gültigkeitsraums von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II stärker eingeschränkt, der Umgriff unzugänglicher Teilräume großräumiger gezogen und unter Umständen eine Verstärkung der Segregation in Kauf genommen.

Von gerichtlicher Seite wird nicht zusammenhängenden Gebieten mit gleicher Angemessenheitsgrenze teilweise vorgehalten, dass sie keine geeignete Raumeinheit für die Ziele des Vergleichsraums (als Umzugsradius und Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) seien.⁸⁵ Da sie dafür – ebenso wie die Mietstufen des Wohngelds – aber nie gedacht waren, stellt sich im Folgenden die Frage, ob die unterschiedlichen Ziele der räumlichen Differenzierung nicht auch zu unterschiedlichen Raumzuschnitten führen sollten.

6.1.5 Trennung von Vergleichsraum und Preiszone

Die Tatsache, dass verschiedene Ziele räumlicher Differenzierung zu unterschiedlichen Gebietskulissen führen, veranlasste einige Grundsicherungsträger, den Begriff des Vergleichsraums (als Umzugsradius und Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II) vom räumlichen Gültigkeitsbereich einer Angemessenheitsgrenze (im Folgenden Mietstufen) zu trennen. Das bedeutet, dass innerhalb eines

⁸⁵ Vgl. hierzu SG Dessau, S 11 AS 2430/11 sowie die entsprechende Stellungnahme von „Analyse und Konzepte“.

Vergleichsraums wiederum verschiedene Angemessenheitsgrenzen gelten, während bei den vorherigen Ansätzen der Vergleichsraum dem Geltungsbereich einer einheitlichen Angemessenheitsgrenze entspricht.

6.1.5.1 Vergleichsraum größer als Preiszone

Wenn der Vergleichsraum größer ist als die Preiszone, so existieren innerhalb des Bereichs zumutbarer Umzüge mehrere Preiszonen mit unterschiedlichen Mietpreisniveaus und Angemessenheitsgrenzen.

Diese Lösung wird beispielsweise in der Fallstudienkommune K (vgl. Kapitel 4) gewählt. Damit tritt der Fall auf, dass Kostensenkungsaufforderungen in billigen Teilräumen unter Umständen zu Umzügen in angemessene Wohnungen in teureren Teilräumen führen. Dies hat folgende Konsequenzen:

- Da im ländlichen Raum nicht alle Dörfer infrastrukturell zusammenhängend sind, muss die Zumutbarkeit oder Unzumutbarkeit von Umzügen z.B. quer durch das ganze Kreisgebiet dann auf der Einzelfallebene beurteilt werden.
- Es stellt sich die Frage nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz zwischen leistungsbeziehenden Haushalten, die nur wenige Häuser auseinander wohnen, wobei es spätestens an der Kreisgrenze ja ohnehin zu einer Ungleichbehandlung kommt.
- Es stellt sich die Frage, wie im Falle von Kostensenkungsaufforderungen Umzüge von einer unangemessenen Wohnung in einem billigen Wohnungstyp in eine teurere, aber angemessene Wohnung in einem teureren Wohnungstyp zu behandeln sind. Berlitz fordert hier, dass § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II dann nicht greifen dürfe (Berlitz 2014: 254). Wird der Umzug dann genehmigt, so ist er eigentlich unwirtschaftlich und damit gemäß der Argumentation in BSGE B 14 AS 60/12 R unzumutbar. Ein Verbleib in der alten unangemessenen Wohnung wäre wirtschaftlicher. Damit würden aber die niedrigeren Angemessenheitsgrenzen in allen Mietstufenzonen außerhalb der teuersten ad absurdum geführt.⁸⁶

Die Bildung räumlich kleinteiliger Preiszonen erfordert eine entsprechende räumliche Abgrenzung anhand von gemeindeschaffen Preisanalysen, Mietenstufen oder Wohnungstypen. Hierzu kann auf die Methoden im Kapitel 6.1.6 zurückgegriffen werden.

6.1.5.2 Vergleichsraum kleiner als Preiszone

Gerade im Hinblick auf die bundesweiten Vergleichsberechnungen in Kapitel 8, aber auch in Landkreisen mit mehreren Gemeinden erscheint den Autoren der Ansatz von Relevanz, dass jede Gemeinde (oder eine andere relativ kleinteilige Raumeinheit) einen eigenen Vergleichsraum bildet, obwohl die Angemessenheitsgrenze nicht auf der Basis von Daten allein dieser Gemeinde gebildet wird. Vielmehr werden ähnliche Gemeinden durch statistische Methoden zu Mietstufen oder Wohnungstypen zusammengefasst.⁸⁷ Die Zusammenfassung preislich ähnlicher Zonen (z.B. Gemeinden) ist sinnvoll, weil sie die Fallzahl bei statistischen Auswertungen erhöht und der einfacheren Außendarstellung und Anwendung dient. Bei

⁸⁶ Denn die von einer Kostensenkungsaufforderung Betroffenen müssten nur den Antrag auf Umzug in eine teurere angemessene Wohnung im teuersten Vergleichsraum stellen, um in ihrer alten Wohnung wohnen bleiben zu können. Dies bedeutet aber, dass das anmietbare Marktsegment für Bewohner billiger Wohnungstypen (die ja nur eingeschränkt auf das Angebot teurer Typen ausweichen können) kleiner ist als für Bewohner teurer Wohnungstypen (die im ganzen Vergleichsraum wählen können). Wie stark diese Verkleinerung ist, hängt natürlich von den Preisunterschieden ab – sowie von der Größe des Marktsegments überhaupt.

⁸⁷ In diese Richtung ging die frühe BSG-Rechtsprechung (vgl. etwa BSGE B 4 AS 33/08 R, Rn. 16). Formal ist dann das Konzept allerdings auf den ersten Blick nicht mit der BSG-Forderung vereinbar, dass die Datenerhebung genau im Vergleichsraum stattfinden müsse (vgl. BSGE B 4 AS 18/09 R, Rn. 19). Die Aussage des BSG, die mangelnde Verfügbarkeit von Daten mache die Zusammenfassung von Gemeinden notwendig (vgl. BSGE B 7b AS 18/06 R, Rn. 21), ließe sich aber auch so interpretieren, dass eben nur die gemeinsame Analyse stattfindet und die Zone der zumutbaren Umzüge nicht mitwächst. In BSGE B 4 AS 9/14 R, Rn. 30 ist das BSG von der sehr strengen Vergleichsraumforderung bei der Datenerhebung ohnehin wieder leicht abgerückt.

bundesweiter Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen ist dies ohne häufig nötig. Die möglichen Verfahren hierzu sind in Kapitel 6.1.6 beschrieben.

Da nach derzeitiger Rechtslage ein Umzug in einen anderen Vergleichsraum zu den dort geltenden Angemessenheitsgrenzen immer möglich ist, wird die Freizügigkeit mit kleinen Vergleichsräumen erheblich erhöht. Dies bedeutet zugleich, dass bei einer entsprechend kleinräumigen Vergleichsraumbildung der Grundsicherungsträger dann aber Umzüge im Kreis tolerieren und jeweils die Angemessenheitsgrenze des Zielorts zugrunde legen muss. § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II gilt dann nur innerhalb der Gemeinde.

6.1.6 Methoden zur preislichen Differenzierung des Raums

Eine räumliche hoch auflösende Analyse von Wohnungsmieten und anderen wohnungsmarktrelevanten Sachverhalten erfordert laut der Rechtsprechung des BSG zumindest bei den Preisdaten eine ausreichende Fallzahl in jeder räumlichen Teileinheit.⁸⁸ Selbst wenn man dieses Kriterium fachlich sinnvoll weiterentwickelt (vgl. Kapitel 10.2.3), so erfüllen auf Gemeindeebene nur örtliche Primärerhebungen diese Vorgaben. Von den deutschlandweit vorliegenden Datenbanken kommt für die regionale Differenzierung der Mietpreise nur die aus Zirkelschlussgründen (vgl. Kapitel 6.3) kritisch zu diskutierende Datenbank der SGB-II-Daten in Frage. Angebotsmietdatenbanken können ausreichende Fallzahlen erreichen, wenn höhere räumliche Ebenen (Verbands-/ Samtgemeinden, Ämter, Mittelbereiche o.ä.) über einen längeren Zeitraum hinweg betrachtet werden. Die großen Stichproben (EVS, Mikrozensus) sowie die Wohngeldstatistik erfüllen diese Bedingung jedoch nicht. Aus fachlicher Sicht ist eine Analyse der Daten in räumlichen Teilgruppen jedoch nicht zwingend, sobald weitere externe Datenquellen vorliegen und einer der im Folgenden dargestellten Verfahren zu Regionalisierung von Preisdaten gewählt werden.

Zu unterscheiden ist auch, ob die Regionalisierungsverfahren nur in denjenigen Raumeinheiten zur Anwendung kommen, in denen keine ausreichende Fallzahl vorhanden ist (Imputation) oder ob die stärker abstrahierenden Ergebnisse des jeweiligen statistischen Verfahrens überall angewandt werden.

6.1.6.1 Regionalisierungsmöglichkeit: Mietenstufen des Wohngelds

Als Mietenstufen wird im Folgenden die Zusammenfassung von preislich ähnlichen Gemeinden oder anderen kleinteiligen Raumeinheiten bezeichnet, die nicht aneinander grenzen müssen. Ziel ist die Erhöhung der Fallzahl. Aus statistischen Gründen erscheint dieses Verfahren deshalb zweckmäßig (so lange die Ähnlichkeit des Preisniveaus nachgewiesen ist).

Die prominenteste Operationalisierung von Mietenstufen stellt die Höchstbetragstabelle des Wohngelds dar. Die Zuordnung zu Mietenstufen werden nach § 12 Abs. 4 WoGG im Rahmen von Wohngelderhöhungen stets neu geprüft. Dabei werden in allen Gemeinden die Quadratmetermieten der Wohngeldempfänger gemittelt und ins Verhältnis zum Bundesmittel gesetzt. In Schritten von zehn Prozentpunkten erfolgt dann eine Einteilung in sechs Klassen. Kleine Gemeinden werden kreisweise zusammengefasst und erhalten gemeinsam eine Wohngeldstufe. Auch bei der bislang schon praktizierten hilfsweisen Anwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds im Falle eines fehlenden schlüssigen Konzepts wirkten die Mietenstufen nicht als Definitionskriterium des Bereichs zumutbarer Umzüge. Umzüge von Frankfurt nach Stuttgart sind nicht deshalb zumutbar, weil beide Städte Wohngeldstufe VI besitzen. Die zentralen Kritikpunkte an den Wohngeldmietenstufen in Bezug auf die ortsbezogene Sicherstellung des Existenzminimums (die im Wohngeld als Zuschuss selbst keine Bedingung ist) lautet, dass kleine Gemeinden (aus Gründen der ausreichenden Fallzahl) kreisweit zusammengefasst werden und damit gerade in suburbanen Kreisen tendenziell unpassende Mietenstufen erhalten. Im Beispiel des Main-Kinzig-Kreises erhalten deshalb kleine Gemeinden an der Frankfurter Stadtgrenze und im Spessart alle die Stufe 3,

⁸⁸ Zu den Urteilen und deren möglicher Interpretation siehe Fußnote 87.

während die Städte zwischen den Extremen Maintal (teuer) und Schlüchtern (preisgünstig) ausdifferenziert werden. Die Kritik hieran bezieht sich aber nicht auf die Bildung von Mietenstufen an sich, sondern auf die Tatsache, dass der Algorithmus sehr grob ist. Verschiedene Lösungsmöglichkeiten für dieses Problem diskutiert BBSR (2015b).

6.1.6.2 Regionalisierungsmöglichkeit: Alternative Mietenstufen

Alternativ werden anhand einer externen Datenquelle oder durch Ausweitung des Bezugszeitraums der eigentlichen Datenquellerräumliche Niveauunterschiede analysiert und neue Mietenstufen gebildet. Die letztliche Festlegung der Angemessenheitsgrenze erfolgt dann nach Mietenstufen. Bspw. könnten Angemessenheitsgrenzen nach Mietenstufen mit der Wohngeldstatistik bestimmt werden, die Einteilung in Mietenstufen aber anhand der SGB-II-Daten erfolgen. Das Verfahren wird in Kapitel 8 im Rahmen des Wohngeldhaushaltsverfahrens angewandt. Problematisch ist hierbei jedoch, dass so bei einer restriktiven Leistungsgewährung auch die Einteilung in Mietenstufen anders ausfallen kann und so lokal eine Zirkelschlussproblematik auftreten kann.

6.1.6.3 Regionalisierungsmöglichkeit: Wohnungsmarkttypen

Wohnungsmarkttypen sind ebenso wie Mietenstufen räumlich nicht zusammenhängende Bereiche gleicher Angemessenheitsgrenzen, wobei die Wohnungsmarkttypen nicht die Bereiche zumutbarer Umzüge darstellen. Der erste Unterschied zu den Mietenstufen besteht darin, dass nicht nur der Preis maßgeblich sein kann, sondern auch andere Strukturmerkmale des Marktes einbezogen werden können. Dies ermöglicht es bspw. in Märkten mit einem geringen Anteil an Mietwohnungen einen höheren Anteil des Mietwohnungsmarktes als angemessen festzulegen als es in Markttypen mit vielen Mietwohnungen der Fall ist. Der zweite Unterschied besteht darin, dass durch die Korrelation zwischen dem Preis und den analysierten raumstrukturellen Merkmalen eine Schätzung für das Preisniveau entsteht und so eine kleinräumige Zuordnung von Gemeinden oder anderen Teilräumen zu größeren Raumeinheiten entsteht, ohne die Fallzahlproblematik der reinen Preisanalyse zu haben.

Typische Merkmale zur Bildung von Wohnungsmarkttypen sind neben den Preisen z.B. Leerstandsquoten, Eigentumsquoten, Erreichbarkeiten, Arbeitslosenquoten o.ä.. Die Merkmale werden dann über eine Clusteranalyse oder ähnliche statistische Verfahren zusammengefasst. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass hier für kleine Gemeinden ohne eine ausreichende Fallzahl gute Ergebnisse erzielt werden können.

Analog zum Vorgehen in zahlreichen Kreisen, den Fallstudienkommunen G und K sowie der Arbeitshilfe des BMVBS (2013: 41) wurden im Rahmen der vorliegenden Studie auch alle deutschen Mittelbereiche geclustert. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass eine sinnvolle Zuordnung außergewöhnlicher Marktstrukturen mit Hilfe einer Clusteranalyse nicht möglich ist (so lassen sich beispielsweise die Mittelbereiche Sylt mit der hohen Zahl an kleinen Miet(zweit-)wohnungen sowie Eisenhüttenstadt mit dem extrem hohen Anteil an ehemals gemeinnützigen Vermietern nicht zu anderen Mittelbereichen zuordnen). Zum anderen ist die Korrelation zwischen Preisniveau und den üblicherweise angesetzten Merkmalen nicht so hoch, dass wirklich die Preisniveaus abgebildet werden. Dies ließe sich allenfalls lösen, wenn überproportional weitere Preisdatenquellen (z.B. generalisierte Bodenrichtwerte nach Gemeinden) herangezogen würden.

6.1.6.4 Regionalisierungsmöglichkeit: Regressionsanalyse

Alternativ wird per Regressionsanalyse eine mathematische Funktion abgeleitet, die den Zusammenhang zwischen dem Preis einer Raumeinheit und weiteren raumstrukturellen Merkmalen beschreibt und zur Errechnung von Werten für jede Raumeinheit eingesetzt werden kann. Das Verfahren wird in Kapitel 8 im Rahmen des Referenzgruppenverfahrens angewandt.

6.2 Die räumliche Differenzierung von Heizkosten

Wie bei den KdU werden auch bei den KdH die Angemessenheitsgrenzen bislang durch die kommunalen Träger ermittelt. Dass die kommunale Zuständigkeit mit lokalen Besonderheiten begründet wird, erscheint bei den Heizkosten weniger zwingend als bei den Unterkunftskosten. Denn die räumlichen Unterschiede sind niedriger als bei den Unterkunftskosten, aber dennoch höher als im Regelbedarf. Anhand der folgenden Ausführungen gilt es abzuwägen, ob eine regionale Ausdifferenzierung erforderlich ist.

Erstens entstehen regionale Unterschiede durch das regional unterschiedliche Klima. Der Deutsche Wetterdienst unterteilt Deutschland in 15 Klimazonen, die sich im orographisch gegliederten Gelände weitgehend an den Höhenlinien orientieren (vgl. BBR/CEC Potsdam/DWD 2014: 6). Die hier als Maßstab für den Energiebedarf gewählten Heizgradtage⁸⁹ ergeben regionale Unterschiede,⁹⁰ die sich 10-15% unter und über dem deutschen Durchschnitt⁹¹ bewegen. In Gebirgslagen sind die Abweichungen größer. Aus Gründen der Vereinfachung (und da die genannten Gebirgslagen mit tieferen Lagen im gleichen Vergleichsraum nach BSG-Rechtsprechung liegen dürften) erscheint eine Differenzierung nach den 15 Zonen ausreichend.

Zweitens spielen lokale Abweichungen der Energiepreise vom bundesweiten Mittel eine Rolle. Diese sind allerdings nicht besonders groß. Denn ein Teil der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften hat selbst die Möglichkeit zur freien Wahl eines Energieversorgers, in vielen anderen Fällen wird der Vermieter gemäß seiner Verpflichtung in § 556 Abs. 2 BGB einen preisgünstigen Versorger wählen. Ausnahmen bestehen bei Fernwärme, wenn der Haushalt im Leistungsbezug selbst Vertragspartner ist und auf den Grundversorger angewiesen ist und wenn der Vermieter kein Interesse an der Wahl eines günstigen Energieversorgers hat.

Allerdings ist eine räumliche Korrektur des Energiebedarfs mit wenig Aufwand möglich, so dass eine Regionalisierung sinnvoll erscheint. Maßstäbe können hier sein:

- Es wird ohnehin mit regionalen Heizkostendaten auf der Ebene des jeweiligen KdU-Vergleichsraums gearbeitet. In diesem Fall ist eine weitergehende Berücksichtigung klimatischer Unterschiede unnötig. Innerhalb eines Landkreises mit mehreren KdU-Vergleichsräumen erscheint es im Regelfall auch zulässig, vergleichsraumübergreifende Daten zu verwenden.⁹²
- Es werden deutschlandweite Sonderauswertungen nach den 15 Klimazonen durchgeführt.

Die zentrale Frage bei der Berechnung regionalisierter Bedarfe besteht darin, wie ein errechneter Energiebedarf in Kosten umgerechnet wird. Da dieses Problem jedoch das gleiche ist wie die Anpassung einer Angemessenheitsgrenze an kalte und warme Winter, wird hierauf im Rahmen der Berücksichtigung von unterschiedlicher Witterung in Kapitel 7.6 eingegangen.

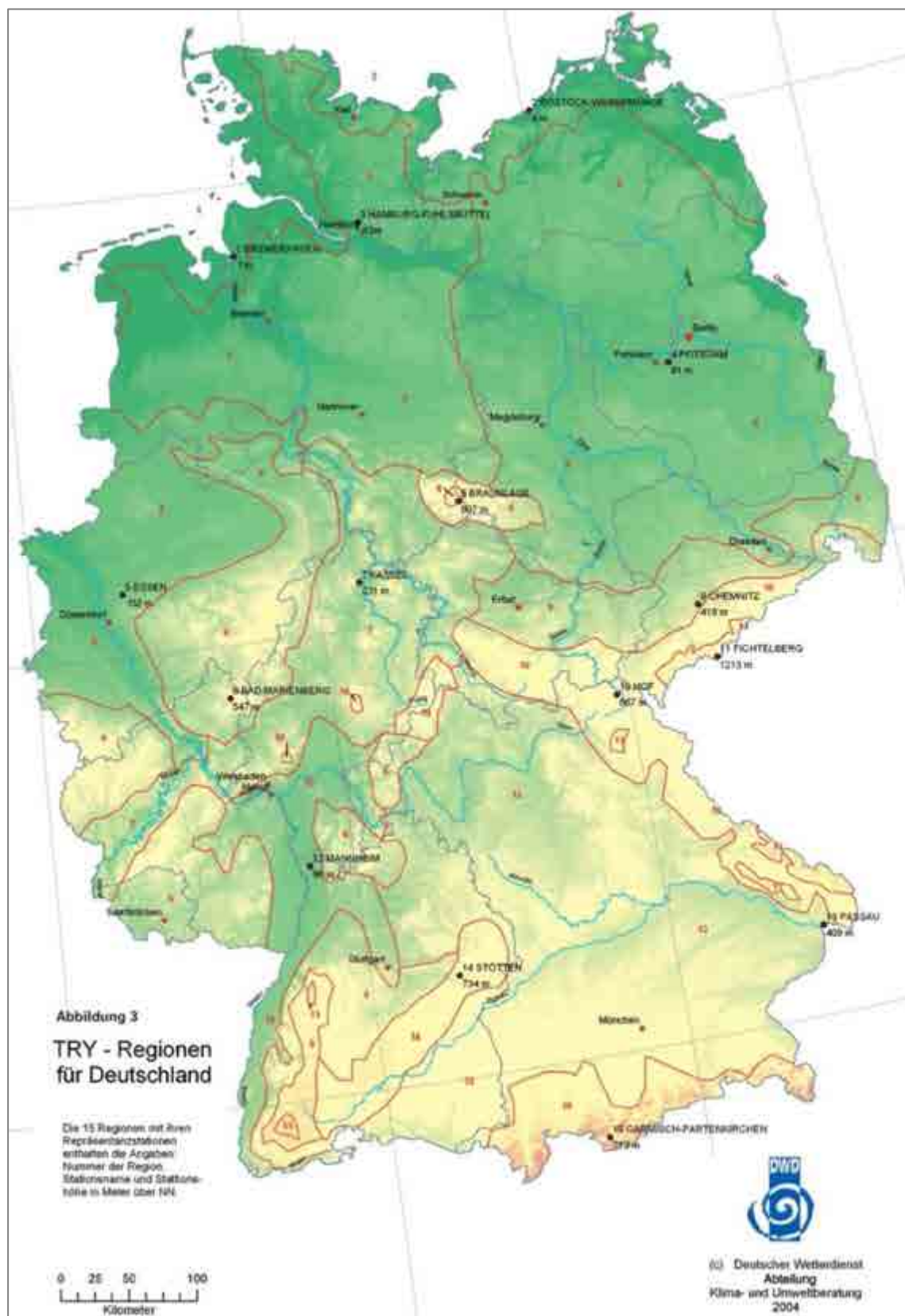
⁸⁹ Als Maßstab für klima- und wetterbedingte Unterschiede im Energiebedarf werden Heizgradtage mit einer Innenraum- und Heizgrenztemperatur von jeweils 15 °C verwendet. Dabei werden über alle Tage des Jahres mit einer Durchschnittstemperatur unter 15 °C die Differenzen zwischen 15 °C und der Tagesdurchschnittstemperatur aufsummiert. Vgl. das Tool Gradtagszahlen unter <http://www.iwu.de/downloads/fachinfos/energiebilanzen/#c205>. Die Innenraumtemperatur von nur 15 °C begründet sich durch die Tatsache, dass anders als in einer Gebäudeenergiebilanz solare Gewinne und interne Heizlasten nicht eingerechnet werden. Die Heizgrenztemperatur von 15 °C wird für den Altbau empfohlen, im sanierten Bestand bzw. im Neubau kann auch bei deutlich kälteren Temperaturen auf das Einschalten der Heizung verzichtet werden. Regionale Unterschiede bei der solaren Strahlungsenergie sind nicht berücksichtigt.

⁹⁰ Betrachtet wurden die 42 von IWU regelmäßig ausgewerteten Wetterstationen des Deutschen Wetterdienstes (DWD).

⁹¹ Ein deutscher Durchschnittswert wurde errechnet, indem die 42 Wetterstationen den 15 Klimazonen des DWD zugeordnet wurden. Innerhalb jeder Klimazone wurden die Stationen gemittelt. Die 15 Klimazonen wurden gewichtet gemittelt, wo als Gewicht die Summe der in Klimazone gebauten Wohnfläche (Quelle: Zensus, per Geoinformationssystem verschnitten mit den DWD-Klimazonen).

⁹² Ausnahmen mögen allenfalls Kreise mit besonderen orografischen Unterschieden sein, z.B. Freiburg-Hochschwarzwald mit Gebieten im Oberrheingraben und Hochlagen im Schwarzwald. Die Richtlinie des Kreises Euskirchen 2009 mit eigenen Angemessenheitsgrenzen nach der Lage des jeweiligen Dorfes über Normalnull setzt zwar an der richtigen klimatischen Stellschraube an, ist allerdings als Überdetaillierung zu werten.

Abbildung 34: Klimazonen des Deutschen Wetterdienstes



Quelle: Deutscher Wetterdienst. 1 Nordseeküste; 2 Ostseeküste; 3 Nordwestdeutsches Tiefland; 4 Nordostdeutsches Tiefland; 5 Niederrheinisch-westfälische Bucht und Emsland; 6 Nördliche und westliche Mittelgebirge, Randgebiete; 7 Nördliche und westliche Mittelgebirge, zentrale Bereiche; 8 Oberharz und Schwarzwald (mittlere Lagen); 9 Thüringer Becken und Sächsisches Hügelland; 10 Südöstliche Mittelgebirge bis 1000 m; 11 Erzgebirge, Böhmer- und Schwarzwald über 1000 m; 12 Oberrheingraben und unteres Neckartal; 13 Schwäbisch-fränkisches Stufenland / Alpenvorland; 14 Schwäbische Alb / Baar; 15 Alpenrand / -täler.

6.3 Zwischenfazit

Bei der Frage nach der räumlichen Körnigkeit von Angemessenheitsgrenzen ist zunächst zu klären, ob die vier bisherigen Zielsetzungen des Vergleichsraums der BSG-Rechtsprechung (Bereich zumutbarer Umzüge, Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II, Zone gleicher Angemessenheitsgrenze, Raumeinheit für die Datenerhebung) zwingend auf der gleichen räumlichen Ebene umgesetzt werden müssen. So sind bspw. vergleichsraumübergreifende Datenermittlungen in Regionen geringer statistischer Fallzahl sinnvoll, einige Grundsicherungsträger bevorzugen auch eine Trennung von Zonen gleicher Angemessenheitsgrenzen und des Gültigkeitsbereichs von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II.

Der zentrale inhaltliche Unterschied bei der Bildung von Raumeinheiten besteht zwischen der Orientierung an funktionalen Zusammenhängen (z.B. Infrastruktur, Verflechtungsräume) und unterschiedlichen Preisniveaus. Dahinter steht letztlich eine unterschiedliche Behandlung des Dilemmas zwischen der Gleichbehandlung von Leistungsbeziehern (gleiche Angemessenheitsgrenze, Kompensation der Mietpreisunterschiede über die Wohnfläche) und der Segregationsvermeidung (kleinräumig differenzierte Angemessenheitsgrenzen vermeiden Verdrängung in billigere Regionen). Vor dem Hintergrund, dass im ländlichen Bereich kleine Wohnungen eher in den pro Quadratmeter teureren Klein- und Mittelstädten liegen, erscheint dort eine Kompensation zwischen Quadratmetermiete und Wohnfläche gut möglich. Die Autoren schätzen den infrastrukturellen Zusammenhang hier deshalb als vorteilhafter an, solange die Räume nicht so groß werden, dass stark ländliche Regionen mit teuren Umlandkreisen zusammengefasst werden. Bei der räumlichen Körnigkeit der Mittelbereiche ist diese Gefahr aber gering. Diese werden deshalb für die deutschlandweiten Berechnungen in Kapitel 8 herangezogen. In teuren Großstädten würde bei der Zusammenfassung mit dem Umland tatsächlich eine Verdrängung ins Umland oder einfache Lagen erfolgen. Hier mag also das Preisniveau eine größere Rolle spielen als im ländlichen Raum. Allerdings wirkt im Regelfall schon die Größe des Mietwohnungsmarktes dem entgegen: Das Umland ist meist durch hohe Eigentumsquoten und im verbleibenden Mietwohnungsbestand durch eher größere Wohnungen geprägt. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Gleichbehandlung der Leistungsbezieher eher für eine räumliche Nivellierung der Angemessenheitsgrenzen spricht. Insofern besteht die Herausforderung eher in der Vermeidung von innerstädtischer Segregation, die allerdings durch das Instrument der Angemessenheitsgrenze kaum steuerbar ist. Dies spricht auch innerstädtisch eher für größere Räume gleicher Angemessenheitsgrenzen und einen Verzicht auf eine innerstädtische Differenzierung.

Die Frage, ob die Angemessenheit der Heizkosten räumlich zu differenzieren ist, sollte angesichts der klimabedingten Schwankungen des bauphysikalischen Energiebedarfs (in kWh) von 10-15% unter und über dem deutschen Durchschnitt grundsätzlich entschieden werden. Bei einer kreisweiten Datenanalyse sind darüber hinaus gehende Klimaschwankungen i.d.R. vernachlässigbar.

7. Zu den verfügbaren Datengrundlagen

Bei der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind verschiedene Datenquellen erforderlich. Für die Unterkunftsbedarfe sind zum einen Daten zu den regionalen Mietpreisniveaus (Kapitel 7.1), zum anderen Daten zum Mengengerüst auf dem Wohnungsmarkt (Kapitel 7.2) relevant. Letztere dienen der Beschreibung der regionalen Wohnversorgungslage, der Dokumentation von Repräsentativität und ausreichender Fallzahl bei der Analyse sowie einer abstrakten Einschätzung der ausreichenden Häufigkeit von Wohnraum. Auch für die Ermittlung der Bedarfe für die Deckung der kalten Nebenkosten und der Heizbedarfe kommen unterschiedliche Datenquellen in Frage, die in Kapitel 7.3 und 7.4 beschrieben werden. Da verschiedene Datenquellen nicht in kurzfristigen Erhebungsintervallen aktualisiert werden, werden in Kapitel 7.5 Möglichkeiten der Fortschreibung diskutiert.

Die Datenquellen werden im Hinblick auf folgende Kriterien beurteilt:

- Mietbegriff (Nettokalt- oder Bruttokaltmieten),
- Verfügbarkeit inklusive Erstellungskosten, Datenschutzanforderungen, Zugänglichkeit und Amtlichkeit der Daten,
- Aktualität / Periodizität / Fortschreibbarkeit,
- Datenqualität als Überbegriff für Fallzahl, Repräsentativität, Objektivität, Reliabilität und Validität,
- Aussagekraft für die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe,
- Rechtliche Bewertung unter Berücksichtigung der bisherigen gerichtlichen Beurteilung von Datenquellen.⁹³

7.1 Datenquellen: Wohnungsmieten und deren inhaltliche Aussage

Der zentrale Arbeitsschritt der Bestimmung des Existenzminimums des Wohnens ist die statistische Analyse von Wohnungsmieten. Die dafür vorhandenen Datenquellen sind nicht nur aus qualitativ-statistischen oder operativen Gründen unterschiedlich gut zur Ermittlung eines Existenzminimums geeignet, sie beschreiben auch unterschiedliche Mietbegriffe (Bestandsmieten, ortsübliche Vergleichsmieten, Neuvertragsmieten; vgl. die jeweiligen Erläuterungen im Glossar).

Die unterschiedlichen Mietbegriffe haben eine enorme Bedeutung für die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe und hohe Auswirkungen auf den resultierenden Betrag. Sachlich sind diese Aspekte unterschiedlichen Kriterien bei der Definition existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung (vgl. Kapitel 2.2) zuzuordnen, insbesondere den in Kapitel 5 hergeleiteten grundlegenden Ansätzen der Definition der Angemessenheit über:

- eine Referenzgruppe von Haushalten oder Wohnungen,
- den einfachen Wohnungsstandard oder
- die ausreichende Häufigkeit von Wohnraum.

Im Folgenden werden deshalb Datenquellen einzeln analysiert, dem jeweiligen Mietbegriff zugeordnet und die Eignung zur Beschreibung der inhaltlichen Bestandteile beurteilt. Hinsichtlich der konkreten Berücksichtigung der Datenquellen im Rahmen der Vergleichsrechnungen in Kapitel 8 sind auch Kombinationen verschiedener Datenquellen denkbar, um den unterschiedlichen Kriterien bei der Definition existenzsichernder Bedarfe gerecht zu werden.

⁹³ Eine Rolle spielen an dieser Stelle die bisherigen Urteile des BVerfG und des BSG. Das schlüssige Konzept des BSG in seinen Details ist nicht Prüfkriterium, wohl jedoch dessen (an die Rechtsprechung des BVerfG angelehnte) Grundphilosophie einer nachvollziehbaren und standardisierten Erhebungsmethodik.

7.1.1 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Die Regelbedarfsermittlung erfolgt auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), innerhalb derer die Referenzgruppe definiert wird. Bei der Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung wird auf diese Datenquelle bislang auch deshalb nicht zurückgegriffen, weil die Fallzahl nicht ausreicht, um Auswertungen nach einzelnen Gemeinden oder Vergleichsräumen durchzuführen. Bei Wahl eines statistischen Verfahrens zur Regionalisierung (vgl. Kapitel 6.1.6) sind jedoch Auswertungen denkbar.

Tabelle 24: Datenquelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Mietbegriff	Nettokaltmieten, kalte Nebenkosten
Verfügbarkeit	Für Bundesbehörden und Forschungsinstitute ist ein Zugang zu geringen Kosten möglich. Der Datenzugang erfolgt entweder über die Bereitstellung von anonymisierten Datensätzen (Scientific-Use-Files als Teilmenge der Daten), über den Zugang der kontrollierten Datenfernverarbeitung bzw. per Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes (kompletter Datensatz) oder über die Möglichkeit, vor Ort in den Rechenzentren der Statistischen Landesämter Auswertungen vorzunehmen. Amtliche Datenquelle.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Die Erhebung wird alle 5 Jahre durchgeführt. Die Aufbereitungszeit im Statistischen Bundesamt dauert etwa 2 Jahre. Derzeit auswertbar: EVS 2013.
Datenqualität	Die Haushalte werden von den Statistischen Ämtern der Länder auf Basis eines Quotenplans geworben (freiwillige Teilnahme). Der Quotenplan ist länderspezifisch gegliedert und berücksichtigt basierend auf den letzten Mikrozensusergebnissen die Struktur der Haushaltsgrößen, der monatlichen Haushaltsnettoeinkommen und der sozialen Stellung. Die Fallzahl beträgt etwa 54.000 Haushalte in der EVS 2013. Die Wohnkosten sind relativ stark ausdifferenziert, die Referenzgruppe des RBEG ist gut abgrenzbar. Migrantenhaushalte und Haushalte bildungsferner Schichten sind tendenziell unterrepräsentiert.
Aussagekraft	Gute Datenquellen für Bestandsmieten. Die Auswertung einer Teilstichprobe für kürzlich abgeschlossene Mieten ist nicht möglich. Die EVS stellt neben dem Mikrozensus die einzige Datenquelle für haushaltsbezogene Referenzgruppenverfahren dar. Sie ist nur bundesweit auswertbar, allerdings mit statistischen Methoden regionalisierbar. Durch die Überrepräsentanz von Rentnern im unteren Fünftel der Einkommensbezieher ist diese Teilmenge des Datensatzes durch besonders alte und damit niedrige Mieten geprägt.
Rechtliche Bewertung	Bislang nicht diskutiert, die zentrale Herausforderung dürfte in der Bestimmung von Vergleichsräumen und damit der räumlichen Differenzierung des Existenzminimums liegen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die EVS wird in Kapitel 8 für vergleichsgruppenorientierte Verfahren verwendet. Wegen der genaueren Abgrenzung der Vergleichsgruppe wird ihr der Vorzug gegenüber dem Mikrozensus gegeben. Der Zugang erfolgt über die Datenfernverarbeitung im Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen und umfasst damit alle Fälle des Datensatzes.

Schwachstelle der EVS ist die Tatsache, dass keine neueren Mietverträge ausgewählt werden können. Aus KdU-Perspektive wäre deshalb das zusätzliche Merkmal Mietvertragsbeginn wünschenswert. Die damit verbundene Einschränkung der Fallzahl dürfte aber auch eine Erhöhung der Fallzahl notwendig machen.

7.1.2 Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen

Wegen ihres Bezugs zum Thema Wohnen wird als Alternative zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe auch die Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen analysiert.

Tabelle 25: Datenquelle Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen

Mietbegriff	Nettokaltmieten, kalte Nebenkosten
Verfügbarkeit	Für Bundesbehörden und Forschungsinstitute ist ein Zugang zu geringen Kosten möglich. Der Datenzugang erfolgt entweder über die Bereitstellung von anonymisierten Datensätzen (Scientific-Use-Files als Teilmenge der Daten), über den Zugang der kontrollierten Datenfernverarbeitung bzw. per Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes (kompletter Datensatz) oder über die Möglichkeit, vor Ort in den Rechenzentren der Statistischen Landesämter Auswertungen vorzunehmen. Amtliche Datenquelle.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Die Zusatzerhebung zur Wohnsituation der befragten Haushalte (inkl. Erhebung der Mieten) erfolgt alle 4 Jahre. Die Aufbereitungszeit im Statistischen Bundesamt nimmt etwa 2,5 Jahre in Anspruch. Seit neuestem auswertbar: MZ 2014.
Datenqualität	Der Mikrozensus ist eine einstufige, geschichtete Klumpenstichprobe mit einem einheitlichen Auswahlverfahren für alle Schichten. Der Auswahlverfahren beträgt im Allgemeinen 1% und gilt für alle Stichprobeneinheiten (Wohnungen, Haushalte, Personen). Der MZ 2010 umfasst etwa 700.000 Personen und ca. 340.000 Haushalte. Es besteht Teilnahmeobligat. Wegen der Kürze des Fragebogens gibt es mutmaßliche Unschärfen bei der Erfassung von Nettokaltmieten und Nebenkosten.
Aussagekraft	Gute Datenquellen für Bestandsmieten. Die Auswertung einer Teilstichprobe für in den letzten Jahren abgeschlossene Mieten (grobe Klassifizierung) ist bei deutlicher Verringerung der Fallzahl möglich. Die MZ Zusatzerhebung Wohnen stellt neben der EVS die einzige Datenquelle für haushaltsbezogene Referenzgruppenverfahren dar. Sie ist nur bundesweit auswertbar, allerdings mit statistischen Methoden regionalisierbar. Durch die Überrepräsentanz von Rentnern im unteren Fünftel der Einkommensbezieher ist diese Teilmenge des Datensatzes durch besonders alte und damit niedrige Mieten geprägt.
Rechtliche Bewertung	Die zentrale Herausforderung liegt in der Bestimmung von Vergleichsräumen und damit der räumlichen Differenzierung des Existenzminimums. Kritisch zu regional übergreifenden Zahlen: LSG Sachsen L 7 AS 637/12. Nur in Bezug auf die Miete: BSGE B 4 AS 9/14 R.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wegen seiner Schwächen bei der Beschreibung einer einkommensbezogenen Vergleichsgruppe wird in Kapitel 8 für vergleichsgruppenorientierte Verfahren der EVS der Vorzug vor dem Mikrozensus gegeben. Diese Bewertung würde sich jedoch ändern, wenn der Mikrozensus das Einkommen metrisch statt klassifiziert erheben würde. Dann würden die höhere Fallzahl sowie die Möglichkeit, neue Mietverträge grob zu selektieren, für diese Datenquelle sprechen.

Das Erhebungsprogramm der Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen wird im Rahmen der laufenden Gesetzesänderung inhaltlich erweitert – für das Thema KdU ergibt sich hierbei aber keine wesentlich andere Bewertung.

7.1.3 Höchstbetragstabelle des Wohngelds, Wohngeldstatistik und Wohngeldstichprobe

Wohngeld ist eine Unterstützungsleistung für Haushalte mit Einkünften oder Vermögen oberhalb des Existenzminimums. Die Leistung stellt einen Zuschuss dar, dessen Höhe von der Bruttokaltmiete, der Zahl der Haushaltsmitglieder und dem Haushaltseinkommen abhängt. Die ansetzbare Bruttokaltmiete ist jedoch gedeckelt durch die Höchstbetragstabelle in § 12 WoGG, die alle deutschen Gemeinden in sechs Mietenstufen einteilt.

Die Höchstbetragstabelle des Wohngelds wurde von der Rechtsprechung mit einem Zuschlag als Ersatz-Angemessenheitsgrenze im Falle eines Erkenntnisausfalls eingeführt (vgl. BSGE B 4 AS 87/12 R) und ist auch in § 22c SGB II als hilfsweise zu berücksichtigende Quelle genannt. Es ist allerdings hervorzuheben, dass das Wohngeld einen Zuschuss darstellt, so dass für dessen Berechnung nicht der gleiche Ermittlungsaufwand wie bei existenzsichernden Leistungen zwingend ist. Gleichzeitig enthält es bewusst Anreizwirkungen für sparsamen Wohnkonsum (vgl. BBSR 2015a, 2015b). Die Höchstbetragstabelle des Wohngelds in der bisherigen Form hält das IWU aus mehreren Gründen in dieser Form für nicht geeignet:

1. Die Schlussfolgerungen bei der Bestimmung der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge werden normativ vorgenommen, ohne dass hierfür eine für die Existenzsicherung übertragbare Begründung ersichtlich ist.
2. Die Werte der Höchstbetragstabelle setzen die empirischen Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in den Rand-Mietenstufen I und VI nicht adäquat um, sondern nivellieren normativ die empirische Mietpreisspreizung in Deutschland. Ungenauigkeiten entstehen auch bei Kommunen, bei denen die Abweichung der Quadratmetermieten vom Bundesdurchschnitt an der oberen oder unteren Grenze des Klassenintervalls liegt.
3. Kleine Gemeinden werden kreisweit zusammengefasst und erhalten damit gerade in suburbanen Kreisen tendenziell unpassende Mietenstufen. Die Körnigkeit der Gemeindeebene steht im Widerspruch zur BSG-Rechtsprechung zum Vergleichsraum, zumal auf der Ebene kleiner Gemeinden keine vergleichsraumspezifischen Auswertungen stattfinden.
4. Die Datengrundlage basiert rein auf Bestandsmieten. Vor dem Hintergrund, dass Wohngeldempfänger zu einem substanziellen Anteil aus Rentnern bestehen und Rentner besonders lange in ihren Wohnungen wohnen, handelt es sich überproportional um besonders alte Bestandsmieten.
5. Dies wird durch die seltenen Aktualisierungszeiträume verschärft, die ein klarer Verstoß gegen die Rechtsprechung des BVerfG sein dürfte (vgl. BVerfG 1 BvL 1/09, Rn.140, vgl. auch 1 BvL 10/12, Rn. 82-84).
6. Die Mietenstufen berücksichtigen zwar regionale Unterschiede bei den Quadratmetermieten, nicht dagegen bei den Flächen. Eine regionale Differenzierung der Fläche wäre bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen der KdU sinnvoll und wird bei der Satzung auch durch § 22b SGB II gedeckt, ist aber nicht gängige Praxis in Kommunen ohne Satzung.

Den Einschränkungen aus den Punkten 2., 3., 5. und 6. soll im Weiteren begegnet werden, indem anstatt der Höchstbetragstabelle des Wohngelds die wohnungsbezogenen Mieten der Wohngeldstatistik als Datengrundlage verwendet werden.

Die Wohngeldstichprobe wird in Kapitel 8 für vergleichsgruppenorientierte Verfahren verwendet. Wegen der vergleichsweise geringen Fallzahl sind jedoch statistische Verfahren zur Regionalisierung in schwach besetzten Raumeinheiten nötig. Diese Probleme reduzieren sich durch die Verwendung der vollen Wohngeldstatistik. Wird diese Datenquelle für eine bundesweite Festsetzung von Angemessenheitsgrenzen genutzt, so empfiehlt es sich, nochmals die ganze Wohngeldstatistik auszuwerten.

Wünschenswert wäre die Aufnahme des Merkmals „Zeitpunkt des Mietvertragsabschlusses“ in die Wohngeldstatistik.

Auf den Vorschlag, die Wohngelddaten um die (weitaus zahlreicheren) SGB-II-Daten zu ergänzen, wird im folgenden Kapitel eingegangen.

Tabelle 26: Datenquelle Wohngeldstatistik

Mietbegriff	Bruttokaltmieten
Verfügbarkeit	Kommunale Wohngelddaten können durch die Kommunen ausgewertet werden. Das BMUB beauftragt jährlich das Statistische Bundesamt mit Sonderauswertungen zur Berechnung des aktuellen Mietenniveaus. Die Statistischen Ämter haben 2015 angekündigt, die Wohngeldstatistik im Forschungsdatenzentrum zugänglich machen zu wollen. Im BBSR liegt die Wohngeldstichprobe (25%-Stichprobe) vor, die im vorliegenden Projekt per Fernrechnen ausgewertet werden konnte. Amtliche Datenquelle.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Die Datengrundlage wird jährlich erhoben.
Datenqualität	Die Wohngeldstatistik selbst ist eine Vollerhebung. Die Wohngeldstichprobe ist eine 25%-Stichprobe aller Wohngeldfälle. Deren Repräsentativität ist aufgrund der Stichprobenziehung gegeben. Die Fallzahl von Statistik und Stichprobe sind für bundesweite Auswertungen oder Auswertungen nach Mietenstufen ausreichend hoch (reine Wohngeldhaushalte mit Miete in der Stichprobe 2014 n=105.000, bei Statistik um Faktor 4 höher; die Fallzahlen sind abhängig von der Gesamtzahl der Wohngeldempfänger). Auf Gemeindeebene gibt es in jedem Fall Probleme, für etwas größere Raumeinheiten sind jedoch Auswertungen der Statistik denkbar, die nur in geringem Maße auf statistische Methoden zur Regionalisierung (vgl. Kapitel 6.1.6) zurückgreifen müssen.
Aussagekraft	Wohngeldbezieher können als Referenzgruppe interpretiert werden, damit entfällt insbesondere die im Regelbedarf relevante Diskussion um den Zirkelschluss, der bei einer Auswertung der SGB-II-Daten entsteht. Durch die Überrepräsentanz von Rentnern in der Wohngeldstatistik ist dieser Datensatz durch besonders alte und damit niedrige Mieten geprägt (o.g. Problem 4). Im Falle fehlender Anpassungen des Wohngeldrechts an die Preisentwicklung ändert sich zudem die Referenzgruppe, d.h. ein Teil der Wohngeldbezieher rutscht in die Grundsicherung ab und ein anderer Teil verliert aufgrund von Lohnerrhöhungen die Bezugsberechtigung im Wohngeld. Die Effekte auf eine aus der Wohngeldstatistik abgeleitete Angemessenheitsgrenze sind schwer prognostizierbar.
Rechtliche Bewertung	Die Rechtsprechung nennt den Bezug zu Referenzgruppen als wichtiges Kriterium. Die Probleme der Zusammensetzung der Untergruppe der Wohngeldbezieher dürften vor den Gerichten weitgehend unbekannt sein, sind aber trotzdem kritisch zu diskutieren.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.1.4 SGB-II- und SGB-XII-Statistik

Der Begriff SGB-II-Statistik ist insofern irreführend, als es sich hier um ein Bündel an unterschiedlichen Datenquellen handelt. Hierzu ist es notwendig, sich den Prozess der Erfassung und Verarbeitung der Daten zu vergegenwärtigen:

- Gemeinsame Einrichtungen nutzen meist Allegro, eine internetbasierte Software, welche die Daten unmittelbar an die BA-Statistik übermittelt (und lokal nicht speichert). Ziel des Programms ist die Erstellung von Leistungsbescheiden. Allegro ist ein flexibel einsetzbares Tool für Grundsicherungsträger und bietet somit die Möglichkeit, gleiche Sachverhalte unterschiedlich zu erfassen (zu den Problemfällen siehe unten). Einer stärkeren Standardisierung (z.B. durch Dienstanweisungen der BA) steht die kommunale Zuständigkeit entgegen. Von daher müssen die Kommunen den Sachbearbeitern Vorgaben zur Anwendung an die Hand geben, was vielfach aber nicht geschieht. Für nicht leistungsrelevante Daten sind wenige Felder vorgesehen (Küche, Baualter des Gebäudes), diese werden allerdings ebenso wie die Wohnfläche (Pflichtfeld, aber für eine korrekte Leistungsbeurteilung nicht notwendig) in der Praxis teils nur unzuverlässig ausgefüllt. Einer Ausweitung der abzufragenden Merkmale (Stichwort Wohnungsstandard) steht auch der Datenschutz entgegen. Problematisch für die Statistik ist deshalb, dass die Vorgaben und die Ausfüllpraxis der Kommunen unterschiedlich ausfallen können. Im Rahmen der Fallstudien in Kapitel 4 war zu erkennen, dass in

zwei Bundesländern durch landesweite Umsetzungsrichtlinien zu den Kosten der Unterkunft eine stärkere Einheitlichkeit erreicht wird, wobei die Vorgaben hier bei der Eingabe von Sonderfällen auch nicht in die Tiefe gehen. Allegro selbst ist seit 2005 weitgehend unverändert. Dadurch sind Anpassungen an die BSG-Rechtsprechung teilweise nicht erfolgt (z.B. den getrennten Feldern für Grundmiete und kalte Nebenkosten stehen bruttokalte Angemessenheitsgrenzen gegenüber).

- Zugelassene kommunale Träger und der gesamte SGB-XII-Bereich nutzen am Markt verfügbare Software (z.B. Prosoz, LämmKomm, aKDB, AKDN sozial). Auch hier geht es um die Erstellung von Leistungsbescheiden. Der Datenaustausch mit der BA erfolgt über eine XML-Schnittstelle (XSozial-BA-SGB II)), wobei es Programme gibt, welche die Eingabe der Daten für die Leistungsbescheide trennen von der Eingabe für die BA-Statistik. Zudem gibt es eigene Controlling-Module, mit denen statistische Auswertungen möglich sind. Ein zkt (vgl. Kapitel 4) hatte im Rahmen der Expertengespräche deutlich gemacht, dass ihm das Modul der Datenübermittlung an die BA relativ egal sei, entscheidend seien die eigenen Auswertungsmöglichkeiten. In Gesprächen mit der BA wurde wiederum kongruent zur vorherigen Aussage darauf verwiesen, dass die Daten aus Allegro eine höhere Konsistenz hätten als diejenigen aus anderen Programmen.
- Die Eingaben der Kommunen (Allegro bzw. XML-Schnittstelle) bilden dann den eigentlichen Datensatz der BA-Statistik. Dabei werden (im Gegensatz zu den Kerndaten der BA-Statistik „Teilnahme an Maßnahmen“, „Einkommen“, „Regelbedarf“, „Fluktuation im Leistungsbezug“, etc.) nur sehr vorsichtige Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Auch danach handelt es sich letztlich gewissermaßen noch um einen Rohdatensatz. Bei der BA-Statistik ist zwischen der „Leistungsstatistik“ und der „Kostenstatistik“ zu unterscheiden. Bei der „Kostenstatistik“ werden als einmalige Betriebs- und Heizkosten erfasste Werte auch als solche ausgewiesen. Bei der Leistungsstatistik werden sie zu den laufenden Kosten gezählt, weil diese Statistik die Grundlage für die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten ist. Auf die „Leistungsstatistik“ wird nachfolgend nicht eingegangen.
- Da in Allegro keine Datenhaltung vor Ort beim Grundsicherungsträger existiert, können die gemeinsamen Einrichtungen von der BA den operativen Datensatz (opDs) beziehen. Er ist für die Sachbearbeitung gedacht, der er helfen soll, bestimmte Fallkonstellationen und Fälle zu identifizieren, um sie gezielt bearbeiten zu können. Der opDs enthält dieselben Merkmale wie die Statistik. Die zkt erhalten keinen operativen Datensatz (sie haben die Daten ja selbst). Sie erhalten von der BA aber eine Auswertung der Lieferung, die nur Zahl und Struktur der übermittelten Daten zeigt und ein Fehlerprotokoll enthält, das auf unzulässige Werte hinweist. Im Rahmen der Expertengespräche mit der BA wurde darauf hingewiesen, dass die Grundsicherungsträger diese Fehlermeldungen nicht unbedingt dazu nutzen, ihre Datenbereitstellung zu verbessern.
- Die BA erstellt dann auf der Basis ihrer Statistik die im Internet kreisweise verfügbaren PDF-Publikationen „Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II. Wohn- und Kostensituation“. Hier gibt es Tabellen, die sich auf die Haushaltsgemeinschaft (HHG) beziehen und die nach der Größe der Haushaltsgemeinschaft differenziert sind (Tabellen 1a und 1b),⁹⁴ und Tabellen, die auf die Bedarfsgemeinschaft (BG) bezogen und nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft gegliedert sind (Tabellen 2a und 2b). Erst seit Juli 2016 sind die entsprechenden Daten auch als Excel-Datei und für ganz Deutschland verfügbar.

Diese Rahmenbedingungen führen zum einen dazu, dass die Daten sehr schwer zugänglich sind und bundesweite Sonderauswertungen schwer möglich sind. Datenschutzgründe (§ 75 SGB X) verhindern weitgehend eine Auswertung durch Externe. Die Zentralisierung der Daten im Datawarehouse der BA führt zudem dazu, dass die Datenauswertung rein technisch (und nicht nur datenschutzrechtlich) extrem limitiert ist (bspw. können keine Lagemaße wie Mediane oder Perzentile berechnet werden). Beide Probleme lassen

⁹⁴ Die Auswertungen unter dem Punkt „Laufende Kosten der Unterkunft“ beziehen sich jeweils anders als bislang angegeben auf die HHG und nicht auf BG.

sich auf kommunaler Ebene jedoch lösen, in dem die Verarbeitung der Mikrodaten nur durch Grundsicherungsträger erfolgt und Externe, die ggf. mit der Erstellung von schlüssigen Konzepten betraut sind, hierfür Auswertungsroutinen zur Verfügung stellen.

Zum anderen gibt es in der BA-Statistik Unschärfen bei der Erfassung von miet- und leistungsrechtlichen Sonderfällen, die je nach örtlichem Träger unterschiedlich ausgeprägt sind (siehe Exkurs 1). Diese Probleme erwecken durch den Detaillierungsgrad der Beschreibung den Eindruck, dass es sich hier im Vergleich mit anderen Datenquellen um außergewöhnliche Qualitätsdefizite handelt. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass alle Probleme jenseits der Problematik der Differenz zwischen Haushaltsgemeinschaft und Bedarfsgemeinschaft, d.h. insbesondere die mietrechtliche Abgrenzung zwischen Nettokaltmiete, kalten und warmen bzw. umgelegten und nicht umgelegten Betriebskosten, in allen anderen Datenquellen ebenfalls Unschärfen erzeugen. Der Vorteil der SGB-II-Daten besteht darin, dass diese Probleme besser behebbar sein dürften als in der Erhebung des Mikrozensus oder schriftlichen Mietspiegelbefragungen und die Nach-/Rückzahlungsproblematik anders als in den anderen Datenquellen überhaupt bearbeitet wird. Für bundesweite Berechnungen sollte deshalb die Eingabep Praxis stärker normiert werden, insbesondere in den genannten Sonderfällen. Bei kommunalen Auswertungen empfiehlt es sich, eine Standardisierung der Eingaben über die Dienstanweisungen zu gewährleisten (vgl. hierzu auch Kapitel 10.3).

Der große Vorteil der SGB II-Daten ist die Tatsache, dass sie eine Vollerhebung darstellen und damit jegliche Stichprobenfehler wegfallen. Zugleich ist aber hervorzuheben, dass es sich um eine reine Datenquelle zu Bestandsmieten handelt, also nicht das Mietniveau für neu abgeschlossene Mietverträge abbildet. Die Datenquelle ist zudem nicht repräsentativ für den Gesamtmietwohnungsmarkt, wobei die Abweichungen in Regionen/Städten in einem ausgeprägten Mietwohnungsmarkt im gehobenen Segment deutlich höher sein dürften als in Regionen, in denen der Mietwohnungsmarkt im Wesentlichen nur die Wohnraumversorgung der unteren Einkommensgruppen gewährleistet.

Exkurs 1: Zur operativen Datenerfassung der SGB-II-Statistik durch die Grundsicherungsträger⁹⁵

Die Kombination aus der vorgegebenen Struktur von Allegro bzw. XSozial-BA-SGB II, der Vielfalt an örtlichen Unterkunftssituationen bzw. mietrechtlichen Vereinbarungen sowie die divergierende Anwendungspraxis bei Grundsicherungsträgern führen zu den im Folgenden aufgeführten Unschärfen in der Statistik zur Unterkunftssituation und Kostensituation. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Allegro über sechs Felder für die drei Kostenarten (Nettokaltmiete, kalte und warme Nebenkosten) jeweils tatsächlich und anerkannt verfügt sowie über zwei Felder für die Wohnfläche (Wohnung, Teil der Wohnung) und die Größe der HG bzw. der BG. Unter einmalige Kosten fallen Wohnungsbeschaffungskosten (Umzugskosten, Courtage, Kauti- on), die Übernahme von Mietschulden sowie sonstige einmalige Kosten (Summe aus Nachzahlungen von Betriebs- und Heizkosten sowie Instandhaltungs- und Reparaturkosten bei selbst bewohntem Wohneigentum). Informationen zu einmaligen Kosten liegen nur vor, wenn diese für die Bedarfsgemeinschaft auch anerkannt wurden. Deshalb können einmalige Kosten nicht nach tatsächlichen und anerkannten Kosten unterschieden werden.

Unterschiede zwischen BG, HG und Wohnung

In Fällen, in denen nur Teil des Wirtschaftshaushalts (der die gesamte Wohnung bewohnt) Leistungen bezieht oder eine Wirtschaftsgemeinschaft (= BG) zusammen mit anderen Wirtschaftshaushalten eine Wohnung bewohnt (Wohngemeinschaft) bestehen zwei Möglichkeiten: Entweder (Lösung 1) man verbucht die HG-Miete, legt weitere Personen an und trägt die HG-Fläche (sowie ggf. die BG-Teilfläche) ein. Dann rechnet Allegro alles kopfteilig, es besteht dann aber das Problem, dass die Wohnkosten der HG an der Angemessenheitsgrenze der Zahl der Haushaltsmitglieder geprüft werden. Nach BSGE B 14/11b AS 61/06 R, Rn. 21 ist jedoch – allein schon aus Wirtschaftlichkeitsgründen – der Kopfteil der Wohnkosten der BG-Mitglieder an der Angemessenheitsgrenze dieser Personenzahl zu prüfen (was zu einer deutlich geringeren Überschreiterquote führt). Das Verfahren macht es deshalb bei Kostensenkungen erforderlich, sozusagen hypothetische anerkannte Mieten für die ganze HG zu errechnen. Oder (Lösung 2) man trägt die BG als HG ein und gibt auch die Miete nur kopfteilig an. Dann gehen aber die anderen HG-Mitglieder verloren. Bei der Entscheidung für eine der Lösungen besteht nicht nur ei-

⁹⁵ Dieser Exkurs greift auf die Ergebnisse aus den Gesprächen in den Fallstudien (vgl. Kapitel 4) zurück. Darüber hinaus haben die Autoren mehrere Gespräche mit den Zuständigen der Statistik der BA in Nürnberg geführt.

ne Wahlmöglichkeit durch die Kommunen, der Übergang ist auch rein praktisch fließend, weil bspw. bei WG's verschiedene Mietverträge bestehen oder eine BG auch einen überteuerten oder besonders billigen Untermietvertrag haben kann, was für die Wahl von Lösung 2 spricht.

Die Gefahr, dass sich die tatsächlichen Kosten auf die HG beziehen und die anerkannten auf die BG existiert nicht, denn dann würde das Falsche ausgezahlt. Die obigen Ausführungen sowie die Ausführungen einzelner Grundsicherungsträger lassen allerdings vermuten, dass Lösung 1 immer dann gewählt wird, wenn nicht abgesenkt wird und im Falle einer Absenkung auf Lösung 2 übergewechselt wird. Das Problem mag nicht besonders groß sein, es würde aber die Zahl der Fälle mit HG<>BG unterschätzen bzw. das Resultat wäre weder eine echte BG- noch eine HG-Statistik. Gleichzeitig produziert Lösung 2 bei der Eingabe der vollen Wohnfläche der Wohnung Fehleingaben in der Form, dass die tatsächlichen Wohnflächen zu hoch sind und die Quadratmetermieten zu niedrig.

Unschärfen bei der Wohnfläche

Die Tatsache, dass die Wohnfläche zwar ein Pflichtfeld ist, aber für die Leistungsberechnung nicht notwendig ist, führt zu zahlreichen Nulleingaben. In der BA-Statistik werden nur Werte größer 1 und kleiner 999 ausgewertet. Die Veröffentlichungen zur Wohn- und Kostensituation differenzieren deshalb in Fälle mit Angaben zur Wohnfläche und Fälle ohne Angaben zur Wohnflächen, welche in die quadratmeterbezogenen Auswertungen nicht eingehen. Die verbleibende Teilmenge ist jedoch keine repräsentative Stichprobe. Vielmehr gibt es Hinweise darauf, dass insbesondere bei Wohnverhältnissen mit geringer Wohnfläche und sehr hohen Quadratmetermieten keine Eintragung erfolgt (z.B. Unterbringung in Unterkünften oder Pensionen).

Abgrenzungsprobleme zwischen Nettokaltmiete, kalten und warmen Nebenkosten

In Kapitel 2.3.8 wurden die Abgrenzungsprobleme zwischen den drei Kostenarten in der mietrechtlichen Praxis beschrieben. Allegro fordert nun eine Eingabe in alle drei Felder. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei vereinbarten Bruttokaltmieten Nullwerte bei den kalten Nebenkosten eingetragen werden. Bei den Nebenkosten werden auch Nullwerte als valide Eingaben gewertet. Die unplausibel niedrigen mittleren Werte der kalten Nebenkosten lassen in einzelnen Kreisen vermuten, dass häufig die Bruttokaltmieten bei der Grundmiete eingetragen wurden (oder alle Nebenkosten bei einer der beiden Nebenkostenarten). Dies hat zur Folge, dass zwar die Summe der Mittelwerte der drei Kostenarten richtig ist, nicht aber der Mittelwert bei jeder einzelnen Kostenart.

Bei den anerkannten Mieten dürfte aus arbeitsökonomischen Gründen im Regelfall die Grundmiete gekürzt werden, es mag aber auch Grundsicherungsträger geben, die auch die nach BSG-Rechtsprechung gemeinsame Kürzung auf die beiden Kostenarten Nettokaltmiete und kalte Nebenkosten verteilen. Für statistische Auswertungen hat dieses Problem eher keine Auswirkungen.

Nach- und Rückzahlungen sowie Anschaffung von Brennstoffvorräten

Nachzahlungen und die Anschaffung von Brennstoffvorräten (z.B. Öl- oder Holzeinkäufe, die durch die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft selbst getragen werden, d.h. nicht vom Vermieter getätigt und als Betriebskosten umgelegt werden) werden theoretisch bei den einmaligen Kosten verbucht, sie können praktisch aber auch als laufende Kosten verbucht werden (sachlich ist dies z.B. bei der nachträglichen Einreichung einer weiteren Nebenkostenart gerechtfertigt). Sehr hohe Nachzahlungen werden laut BSG-Rechtsprechung separat auf Angemessenheit geprüft. Erfolgt die Buchung als laufende Kosten, so können tatsächliche und anerkannte Kosten unterschieden werden, bei einer Eintragung als einmalige Kosten gibt es nur anerkannte Kosten. In den PDF-Veröffentlichungen der BA im Internet sind die einmaligen Kosten separat ausgewiesen. In den zwölf Fallstudienkommunen aus Kapitel 4 zeigt sich, dass von dieser Möglichkeit offensichtlich Gebrauch gemacht wird, allerdings in geringerem Maße, als es bei der Annahme gleich häufigen Vorkommens von Nach- und Rückzahlungen sowie der Gleichverteilung bei den Nachzahlungen über die zwölf Monate zu erwarten gewesen wäre.

Rückzahlungen werden idealerweise bei der Nebenkostenart in Abzug gebracht, auf die sie sich beziehen. Sind die Rückzahlungen (eines Jahres) allerdings höher als die Vorauszahlungen (eines Monats), so ergäbe sich ein nicht buchbarer negativer Betrag. In der Praxis dürfte dann (ebenfalls aus Gründen der Arbeitsökonomie) die Grundmiete gemindert werden, hierdurch ergeben sich Verzerrungen.

Die Buchung von Rückzahlungen, nicht aber von Nachzahlungen bei den laufenden Kosten führt zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Kosten für die Nebenkosten. Die Buchung von Nach- und Rückzahlungen bei den laufenden Kosten führt erstens zu einer Verstärkung der oben bereits genannten Unschärfen zwischen den drei Kostenarten. Zudem wird steigt die statische Streuung der Häufigkeitsverteilungen, so dass Lagemaße verzerrt werden, Mittelwerte jedoch nicht.

Tabelle 27: Datenquelle SGB-II-Statistik

Mietbegriff	Nettokaltmieten, kalte Nebenkosten
Verfügbarkeit	Sehr stark eingeschränkt. Zu Forschungszwecken nur über § 75 SGB X mit hohen Hürden verfügbar. Kommunen dürfen Mikrodaten auch zum Zweck der Erstellung „schlüssiger Konzepte“ nicht an Institute weitergeben. Amtliche Datenquelle. Im vorliegenden Projekt wurden Sonderauswertungen im SGB II durch die BA erstellt, wobei hier technische Limitierungen bestehen. Mittelwerte und Fallzahlen pro Kreis werden monatlich auch auf der Homepage der BA veröffentlicht. Im Bereich des SGB XII gibt es gar keine zentrale Statistik über Mietdaten, die Statistischen Ämter erfassen lediglich das Mengengerüst in Personen (und damit nicht in den für die Wohnungsnachfrage relevanten Einheiten der Einstandsgemeinschaften bzw. Haushalte)
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Permanent aktuell auswertbar, nach der Wartezeit von drei Monaten nimmt die Datenqualität zu. Die Notwendigkeit einer Fortschreibung entfällt.
Datenqualität	Bzgl. der Abgrenzung der Mietbegriffe und aller quadratmeterbezogenen Angaben verbesserungsfähig, positiv ist die hohe Fallzahl sowie die Tatsache der Vollerhebung (kein Repräsentativitätsproblem einer Stichprobe)
Aussagekraft	Für vergleichsgruppenorientierte Ansätze wegen der Zirkelschlussproblematik ungeeignet, hat deshalb seine Bedeutung bei der Analyse der zu erwartenden Nachfrage durch unangemessen wohnende Haushalte bzw. der Überschreiterquote, welche im Indikatorverfahren in Kapitel 8 verwendet wird. Analogie zum Wohngeld, wo ebenfalls Überschreiterquoten festgelegt werden.
Rechtliche Bewertung	Der Vorwurf des Zirkelschlusses spricht für die Kombination mit anderen Datenquellen, wie sie in BSGE B 4 AS 9 /14 R bestätigt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wegen des deutlichen Übergewichtes der Bestandsgemeinschaften im SGB II gegenüber den Einstandsgemeinschaften im SGB XII und der Tatsache, dass keine Anhaltspunkte für ein unterschiedliches Mietniveau vorliegen,⁹⁶ erachten es die Autoren vorerst für zulässig, Fragen zum Wohnkonsum von Haushalten mit Bezug von Grundsicherungsleistungen auch nur anhand von SGB-II-Daten zu beantworten und auf das SGB-XII zu verzichten. Eine Verbesserung der Datenlage im SGB XII ist nichtsdestotrotz ebenso wünschenswert wie die Qualitätssicherung im SGB II sowie die Verbesserung der Zugänglichkeit der Daten durch die BA (vgl. Kapitel 10.3). Die zentrale Schwäche der SGB-II-Daten ist der mögliche Zirkelschluss, der entsteht, wenn die Mieten der Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen, die sich möglicherweise an existierende Angemessenheitsgrenzen anpassen, wiederum verwendet werden, um die Angemessenheitsgrenze zu bestimmen. Die Autoren halten diesen Effekt allerdings für gering, weil dies voraussetzen würde, dass Haushalte mit Bezug von Grundsicherungsleistungen in substantiellem Maße aus Kostensenkungsgründen umziehen. Sowohl Auswertungen des IWU im Mikrozensus 2010 als auch die Äußerungen der Grundsicherungsträger im Rahmen der Befragung (vgl. Kapitel 3) und der Fallstudien (vgl. Kapitel 4) deuten eher darauf hin, dass nicht umgezogen wird, sondern Kostensenkungen hingenommen werden. In die SGB-II-Daten gehen die Haushalte deshalb mit den nach wie vor gleichen tatsächlichen Kosten ein.

Dennoch wird wegen der Bedeutung der Zirkelschlussdebatte von einer reinen Verwendung der SGB-II-Daten bei der Festlegung der angemessenen Nettokaltmiete abgeraten. Eine andere Bewertung ergibt sich bei den Nebenkosten (siehe separate Kapitel 7.3.3 und 7.4.4), wo die SGB-II-Daten trotz ihrer o.g. Unschärfen die beste existierende Datenquelle sind. Keine positivere Bewertung bzgl. des Zirkelschlusses ergibt sich für den Vorschlag, die SGB-II-Daten mit den Wohngelddaten zu fusionieren, denn das quantitative Übergewicht des SGB II gegenüber dem Wohngeld ist so hoch, dass die Wirkungen auf den

⁹⁶ Leistungsbezieher im SGB XII wohnen nach der bisherigen Erfahrung des IWU aus mehreren Kreisen tendenziell in Wohnungen mit leicht älteren und damit preisgünstigeren Mietverträgen, dafür aber wegen des Remanenzeffekts auf größeren Flächen. Die wohnungsbezogenen Mieten nach Haushaltsgröße bewegen sich damit auf vergleichbarem Niveau.

Zirkelschluss marginal wären. Daten zu den Nettokaltmieten können allerdings zur Vermeidung hoher Überschreiterquoten, zur Quantifizierung der Wohnung suchenden Überschreiter oder als Hilfsgröße für die Regionalisierung (vgl. Kapitel 6.1.6) verwendet werden. Zu diesen Zwecken werden sie in Kapitel 8 auch verwendet. Die technischen Grenzen bei der Sonderauswertung der BA führen jedoch dazu, dass im Indikatorverfahren aus Kapitel 8.4.7 (Überschreiterquote als „zweite Prüfbedingung“) eine Verfeinerung der Berechnung angezeigt wäre, falls dieses Verfahren für eine bundeseinheitliche Festlegung ausgewählt würde.

7.1.5 Mietspiegel und Mietspiegeldatensätze⁹⁷

Der qualifizierte Mietspiegel (§ 558d BGB) ist eine empirisch fundierte Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete. Die ortsübliche Vergleichsmiete ist gemäß § 558 BGB eine „marktorientierte modifizierte Durchschnittsmiete“, aber keine Marktmiete (vgl. Börstinghaus 2015: 1688).

Um den hier zugrunde liegenden Mietbegriff zu verstehen, ist es notwendig, sich die Struktur zu einem Zeitpunkt gezahlter Mieten zu vergegenwärtigen. Alle Bestandsmieten lassen sich in folgende drei Gruppen unterteilen:

- Die in § 558 Abs. 2 BGB genannten Mieten, die in den letzten vier Jahren vereinbart wurden. Sie können in diesem Zusammenhang als Neuvertragsmieten bezeichnet werden, auch wenn dieser Terminus meist für die Vertragsabschlüsse einer kürzeren Zeitspanne verwendet wird. Diese Mietwerte sind – insbesondere in Märkten mit Mietpreisanstiegen – die teuerste der drei Gruppen und sorgen dafür, dass sich die ortsübliche Vergleichsmiete zeitverzögert in Richtung der Marktmiete anpasst. Der Anteil der Neuvertragsmieten an allen Mietverhältnissen liegt in der Größenordnung von 33 - 50% und ist besonders groß in Städten mit hoher Fluktuation, zum Beispiel in Universitätsstädten.⁹⁸
- Erhöhte Bestandsmieten: Dies sind die in § 558 Abs. 2 BGB genannten Wohnungen, deren Mieten, von Erhöhungen nach § 560 BGB abgesehen, geändert worden sind.⁹⁹ Die Untersuchungen des IWU zeigen, dass diese Gruppe eine dämpfende Wirkung auf die ortsübliche Vergleichsmiete hat und im Mittel teilweise sogar unter den sonstigen Bestandsmieten (dritte Gruppe) liegt. Häufig handelt es sich um Wohnungen institutioneller Vermieter (die häufiger ihre Mieten anpassen, aber ein eher moderates Preisniveau haben) bzw. um Erhöhungen von sehr niedrigen Mieten, die wiederum der Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 BGB unterliegen. Die Gruppe umfasst ca. 16 - 33% aller Mietverhältnisse und ist besonders groß in Wohnungsmärkten mit großen institutionellen Vermietern.
- Sonstige Bestandsmieten: Diese Gruppe geht nicht in den Mietspiegel ein. Es handelt sich um alle Wohnungen, deren Miete in den letzten vier Jahren nicht neu vereinbart oder angepasst wurde. In der Praxis sind relativ viele Wohnungen darunter, deren Miete vor fünf bis zehn Jahren neu vereinbart wurde. Die sonstigen Bestandsmieten machen ca. 33 - 50% aller Mietverhältnisse aus und sind an Standorten mit stagnierenden Preisen und vielen Privatvermietern (z.B. ländlicher Raum in Westdeutschland) überproportional vertreten.

Der Mietspiegel nach dem BGB umfasst also nur die erste und die zweite Gruppe. Damit findet eine zeitliche Abpufferung der tatsächlichen Marktentwicklung statt, die politisch so gewollt ist (Börstinghaus 2015: 1687 f.; hierzu kritisch Lerbs/Sebastian 2015). Die beiden Gruppen gehen anteilig mit ihrem tatsächlichen Vorkommen in die ortsübliche Vergleichsmiete ein (vgl. Börstinghaus 2015: 1730 ff.).

⁹⁷ Dieses Kapitel wurde in Teilen verändert übernommen aus v. Malottki 2013.

⁹⁸ Erfahrungswerte des IWU aus mehreren Mietspiegeln in verschiedenen Raumstrukturen.

⁹⁹ Darunter fallen auch Mieterhöhungen nach § 557 (Einigung der Vertragsparteien), § 557a (Staffelmietserhöhung), § 557b (Indexmieterhöhung) und § 559 BGB (Modernisierungsmietserhöhung).

Für die Verwendung des qualifizierten Mietspiegels bzw. der durch ihn beschriebenen ortsüblichen Vergleichsmiete im Sozialrecht ist es notwendig, sich einige weitere grundlegende im Mietrecht festgelegte Eigenschaften des Mietspiegels zu vergegenwärtigen:

- Qualifizierte Mietspiegel liegen zwar in den meisten größeren Städten vor, aber nur in wenigen kleineren Gemeinden.¹⁰⁰ Ihre Erstellung stellt eine freiwillige kommunale Leistung dar. Gegen Mietspiegel sprechen ihre Kosten. Sowohl für als auch gegen ihre Erstellung werden zudem wohnungspolitische Argumente angeführt („Mieterhöhungsspiegel“ versus Mieterschutz).
- Für die Erstellung qualifizierter Mietspiegel sind die Gemeinden zuständig, für die KdU die Landkreise (und kreisfreien Städte, hier ergibt sich dann die gleiche Gebietskörperschaft).
- Die ortsübliche Vergleichsmiete bezieht sich auf Wohnungen gleicher Art, Lage, Größe, Ausstattung und Beschaffenheit inklusive der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit. Ein guter qualifizierter Mietspiegel differenziert demnach nach diesen Kriterien aus, soweit sie einen empirisch nachweisbaren Preiseinfluss haben. Er weist demnach viele verschiedene Werte aus. Im Sozialrecht ist hingegen nur ein Wert – nämlich die Angemessenheitsgrenze als Grenze zwischen dem einfachen und dem gehobenen Segment – erforderlich. Dabei schwankt die Definition von Art, Lage, Ausstattung und Beschaffenheit von Stadt zu Stadt. Eine gute Lage kann 5% des Stadtgebiets umfassen, aber auch 30%.
- Der qualifizierte Mietspiegel beschreibt Nettokaltmieten. Da sich die Angemessenheitsgrenze der KdU auf Bruttokaltmieten bezieht, müssen die kalten Nebenkosten zu den Mietspiegelwerten hinzugerechnet werden.
- Mieten von geförderten Wohnungen dürfen nach § 558 Abs. 2 Satz 2 nicht in die Mietspiegelerhebung eingehen. In der Praxis werden meist auch andere Sonderformen wie Wohngemeinschaften, Wohnheime oder Einfamilienhäuser bei der Datenerhebung nicht berücksichtigt. Diese können aber für die Versorgung von Teilgruppen der Transferleistungsempfänger eine Bedeutung haben.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter Mietspiegel meist die Mietspiegelbroschüre bzw. -tabelle verstanden. Sie ermöglicht die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete für eine bestimmte Wohnung – oder eine normativ definierte Referenzwohnung für den einfachen Standard. Sobald Aussagen über die Häufigkeit bestimmter Wohnungstypen nötig sind, muss jedoch meist auf den der Mietspiegelerstellung zugrunde liegenden Mietspiegeldatensatz zurückgegriffen werden. Dieser kam auch in den beiden vom BSG für schlüssig befunden Konzepten (BSGE B4 AS 77/12 R und B4 AS 9/14 R) zum Einsatz.

Die Auswertung von Mietspiegeln unter Vorgabe eines normativ gewählten einfachen Wohnungsstandards und dessen Operationalisierung durch Wohnwertmerkmale wird in Kapitel 8 als Wohnwertmerkmalsverfahren aufgegriffen. Allerdings ist diese Auswertung wegen der Verbreitung von Mietspiegeln auf die Fallstudienkommunen aus Kapitel 4 begrenzt, die einen Mietspiegel haben.

Die Mietspiegeldatensätze können auch für häufigkeitsorientierte Verfahren herangezogen werden. Bei guten Mietspiegeln handelt es sich um eine äußerst vielfältig einsetzbare Datenquelle.

¹⁰⁰ Eine Zusammenstellung führt das BBSR unter <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Mietspiegel/Mietspiegel.html> (Zugriff: 01.06.2016).

Tabelle 28: Datenquelle Mietspiegel und Mietspiegeldatensätze

Mietbegriff	Nettokaltmieten, selten ergänzt um Betriebskostenspiegel
Verfügbarkeit	Wird nur in größeren Städten und wenigen kleineren Gemeinden oder ganzen Landkreisen mit relativ hohem Aufwand erstellt. Synergieeffekte zur sozial- und zivilrechtlichen Anwendung könnten genutzt werden. Wegen der lückenhaften Abdeckung und der großen Heterogenität der Mietspiegelmethoden ist die Ermittlung von bundesweiten Richtwerten nicht möglich. Hat bei kommunaler Inkraftsetzung nach § 558d BGB den Charakter einer amtlichen Datenquelle. Bei der Erstellung ist der Zugang zu einer geeigneten Ziehungsgrundlage für die Stichprobe teilweise aus Datenschutzgründen schwierig (betrifft Landkreise, die keine kommunale Abfall- oder Abwasserdatei haben und wo die kreisangehörigen Gemeinden nicht kooperationsbereit in Bezug auf Melderegister und Grundsteuer sind).
Aktualität/Periodizität/ Fortschreibbarkeit	Neuerstellung nach § 558d BGB alle 4 Jahre, Fortschreibung alle 2 Jahre. Analogie zum Regelbedarf mit den Intervallen 5 Jahre / 1 Jahr.
Datenqualität	Sehr heterogen, im Idealfall geschichtete Stichprobe mit Erhebung zahlreicher Wohnwertmerkmale und exakter Umrechnung in Nettokaltmieten. Mögliche Kritikpunkte: Niedrige Rücklaufquote (bei schriftlicher Befragung ca. 20%) wegen freiwilliger Antwort.
Aussagekraft	Erhoben werden die nettokalten ortsüblichen Vergleichsmieten nach § 558 BGB. Die Mietspiegelbroschüre bzw. -tabelle gibt Auskunft über das Preisniveau bestimmter vom Nutzer vorzugebender Wohnungsstandards. Der Mietspiegeldatensatz ermöglicht auch die Analyse der Häufigkeit verschiedener Wohnwertmerkmale. Neuvertragsmieten können als Substichprobe analysiert werden.
Rechtliche Bewertung	Hohe Präferenz des BSG für den Mietspiegel im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.1.6 Primärerhebungen (grundsicherungsrelevante Mietspiegel)

Der so genannte grundsicherungsrelevante Mietspiegel entstammt der Terminologie des BSG und wird in der Praxis meist für schlüssige Konzepte auf der Basis einer Primärerhebung – analog zum Mietspiegel – verwendet. Die Bewertung entspricht daher derer des Mietspiegels. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass häufig auch alle Bestandsmieten – und nicht nur die nach § 558 BGB zulässigen – erhoben werden.

7.1.7 Angebotsmietdatenbanken

In der Fachdiskussion wird zum Teil die Einschätzung vertreten, dass für die Existenzsicherung im Bereich Wohnen die aktuelle Marktmiete maßgeblich ist und diese nur durch aktuelle Mietangebote etwa aus Zeitungen und Internetportalen ermittelt werden kann. Die Erfassung von Bestandsmieten für Wohnungssuchende sei hingegen unerheblich, da diese veraltete Verträge abbildeten, was insbesondere in Wohnungsmärkten mit steigenden oder sinkenden Mieten problematisch sei (vgl. Heising 2010; Exkurs 2).

Wie die Kommunalbefragung gezeigt hat, werden in vielen Kommunen die Preise anhand von Mietangeboten erfasst (vgl. Kapitel 3). Teilweise spielt dies bereits auf der abstrakten Ebene eine Rolle, teilweise wird es der konkreten Ebene zugeordnet.

Quellen für Angebotsmieten sind örtliche Zeitungen und die großen überregionalen sowie regionale Internetportale. Manche Träger werten diese Quellen selbst aus, darüber hinaus gibt es kommerzielle Anbieter für Annoncendatenbanken, z.B. www.immodaten.net oder die [empirica-systeme](http://empirica-systeme.de) Marktdatenbank, die automatisiert alle Portale absuchen. Der Anbieter von www.immodaten.net ist länger am Markt und diese Datenbank wird auch durch das BBSR ausgewertet. Empirica-systeme hat hingegen den Vorteil einer genaueren Erfassung der einzelnen Mietbestandteile (Nettokaltmiete, kalte und warme Nebenkostenvorauszahlungen). Die einzelnen Vermittlungsportale selbst bauen ebenfalls ihre Marktforschungsaktivitäten aus

und kooperieren teilweise mit Instituten, die dann nur die Daten eines Portals auswerten. Die Online-Portale kooperieren teilweise mit Zeitungen, so dass deren Anzeigen dann automatisch in den Datenbanken der Portale enthalten sind.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass es sich bei den bestehenden Angebotsmietdatenbanken um keine amtlichen Datensätze handelt, so dass die Zusammenstellung der Daten von kommerziellen Anbietern durchgeführt bzw. verantwortet wird.

Angebotsmieten liegen im Mittel meist höher als der Mittelwert von repräsentativ erhobenen Neuvertragsmieten. Der Grund hierfür liegt weniger in der Tatsache begründet, dass der Mieter Verhandlungsspielraum besetzt und der letztlich vereinbarte Mietpreis unter dem Angebot liegt (der so genannte Kontrahierungsabschlag). Wichtiger sind Verzerrungen durch die nicht repräsentative Abbildung des Angebots bzw. der Transaktionen. So werden ca. 50% (etwas mehr im städtischen Raum, etwas weniger im ländlichen) der Mietwohnungstransaktionen öffentlich inseriert.¹⁰¹ Unterproportional vertreten sind dabei die Wohnungen der meist preisgünstigen institutionellen Vermieter (insbesondere kommunaler Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, die oft mit Wartelisten arbeiten). Auch Vergaben im Freundes- und Verwandtenkreis¹⁰² sowie Aushänge bspw. im örtlichen Supermarkt oder in den Mensen der Universitätsstädte tendieren dazu, günstiger zu sein als die kostenpflichtige Annonce in der Zeitung oder einem Internetportal. Gleiches gilt für die lokal oftmals bedeutenden kostenlosen Anzeigenblättchen. Kommunale Angebotsmietdatenbanken haben deshalb gegenüber den bundesweiten Datenbanken den Vorteil, dass sie auch das institutionelle Segment und lokale Anzeigenblättchen berücksichtigen können. Für die Qualitätssicherung ist es wichtig, dass die Gewichtung der Quellen zueinander beachtet wird. Angebotsdatenbanken, in die institutionelle Vermieter wegen der einfacheren Datenbeschaffung überproportional eingehen, sind nicht geeignet, das Niveau der Angebotsmieten realitätsgerecht widerzuspiegeln.

Die Datenquelle wird in Kapitel 8 bei den häufigkeitsorientierten Verfahren verwendet – und zwar sowohl auf der Ebene der Fallstudien als auch bundesweit. Hierfür konnte vom IWU per Fernrechen auf die Angebotsmietdatenbank des BBSR zurückgegriffen werden, die wiederum eine Aufbereitung der Daten von www.immodaten.net darstellt.

Die fehlende Amtlichkeit der Daten lässt eine Verwendung der bundesweiten Berechnungen für eine bundesweite Festsetzung von Angemessenheitsgrenzen schwierig erscheinen. Angebotsmieten spielen in der Praxis (vgl. Kapitel 4) auch eine große Rolle beim Nachweis der konkreten Verfügbarkeit. Dabei geht es nicht um eine repräsentative Datenquelle, sondern nur um den Nachweis, dass es in einem fraglichen Zeitraum überhaupt mindestens eine Wohnung am Markt gab.

¹⁰¹ Die Zahl wird von verschiedenen Anbietern schlüssiger Konzepte immer wieder veröffentlicht, allerdings ohne Quelle. Das IWU hat exakte Zahlen in dieser Größenordnung über die Art der Vermittlung aus zwei Befragungen in Frankfurt und im Kreis Groß-Gerau. Ähnliche Zahlen ergeben sich, wenn man die jährliche Menge der Annoncen in den gängigen Datenbanken vergleicht mit der aus Zensus und Mikrozensus abgeleiteten Fluktuation.

¹⁰² Dabei kann vor dem Hintergrund der Abhängigkeit der Miethöhe von den Eigenschaften des Mieters (vgl. Kapitel 2.3.5) durchaus diskutiert werden, ob bei Beziehern von Grundsicherungsleistungen ein Netzwerk zur Anmietung im Freundeskreis vorausgesetzt werden kann.

Tabelle 29: Datenquelle Angebotsmieten

Mietbegriff	Nettokaltmieten (teils durchsetzt mit Inklusivmieten), teils Angaben zu kalten und warmen Nebenkosten
Verfügbarkeit	Kommerzielle Datenbanken ermöglichen einen relativ preisgünstigen Zugang zu Daten. Der zusätzliche Aufwand für die Integration von Printannoncen (insbesondere aus Annoncenblättern) sowie die Institutionellen ist höher und insbesondere auf Bundesebene nicht zu leisten. Keine amtliche Datenquelle.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Permanent aktuell auswertbar. Um ausreichende Fallzahlen zu erhalten, muss allerdings eine längere Zeitspanne (z.B. 1 oder 2 Jahre) ausgewertet werden.
Datenqualität	Angebotsmieten liegen nach allgemeiner Erkenntnis über dem Preisniveau von Neuvertragsmieten und sind damit formal keine repräsentative Datenquelle für Neuvertragsmieten. Allerdings kann sich die Abdeckungsquote von um die 50% auch mit der Rücklaufquote bei schriftlichen Mietspiegelbefragungen (um die 20%) messen lassen. Das Problem der Verzerrung lässt sich durch Anreicherung weiterer Datenquellen (Institutionelle Anbieter, Anzeigenblättchen) reduzieren. In diesem Fall ist eine repräsentative Gewichtung zwingend. Die richtige Ausweisung von Nettokalt-, Teilinklusivmieten und Bruttokaltmieten ist oftmals mäßig und unterscheidet sich auch nach Anbietern.
Aussagekraft	Angebotsmieten beschreiben das über öffentliche Quellen zugängliche Angebot. Geeignet für häufigkeitsorientierte Verfahren.
Rechtliche Bewertung	Die Rechtsprechung ist auf LSG-Ebene uneinheitlich. Die fehlende Repräsentativität und der fehlende Wohnungsstandard wird ebenso thematisiert (vgl. SG Hildesheim S 44 SO 99/11) wie die Tatsache, dass die Ergebnisse von Angebotsmieten ja ohnehin über den Ergebnissen von Primärerhebungen liegen (vgl. LSG Niedersachsen-Bremen L 15 AS 159/14).

Quelle: Eigene Darstellung.

7.1.8 Mietpreissammlungen und Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse

Auch die in den meisten Bundesländern auf Kreisebene angesiedelten Gutachterausschüsse sammeln im Rahmen der Erstellung der Bodenrichtwertkarten, der Kaufpreissammlungen und der Immobilienmarktberichte Mietdaten. Diese können im Rahmen der Erstellung schlüssiger Konzepte ausgewertet werden, teilweise erstellen auch Gutachterausschüsse schlüssige Konzepte oder stellen Regressionsgleichungen zur Verfügung. Die Hessischen Gutachterausschüsse bspw. haben mit dem Programm MIKA (Mietwertkalkulator, vgl. Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation 2014) eine Software vorgelegt, welche regressionsanalytisch eine räumlich sehr differenzierte Modellierung von üblichen Mieten in Abhängigkeit vom Bodenrichtwert zulässt.

Die Datenquellen und insbesondere der Mietbegriff sind jedoch in den meisten Fällen unklar. So gehen insbesondere verkaufte oder begutachtete Immobilien in die Datenbasis ein. Damit liegt aber keine repräsentative Stichprobe vor – und zwar weder für Neuverträge (es werden ja auch lang vermietete Immobilien verkauft) noch für Bestandsmieten.

Die Leistung der Gutachterausschüsse (und insbesondere ihrer Bodenrichtwerte bzw. der auf eine Standard-Geschossflächenzahl normierten Bodenrichtwerte) besteht insbesondere in der räumlichen Genauigkeit. Auf dieser Grundlage wurden in der Praxis bereits KdU-Konzepte entwickelt, die quasi für jede Mikrolage eine eigene Angemessenheitsgrenze (jeweils ein hypothetisches einfaches Segment) errechnet haben. Da von den Autoren (und dem BSG) jedoch eher groß angesetzte Vergleichsräume als sachgerecht erachtet werden (vgl. Kapitel 6), wäre die Verwendung von Bodenrichtwerte zwar als Datengrundlage für Bildung von Preiszonen bei den Angemessenheitsgrenzen denkbar. Für weitere Berechnungen sind sie indes nicht geeignet und werden daher bei den weiteren Vergleichsberechnungen nicht berücksichtigt.

Das BMUB strebt eine Verbesserung bei der Datenerhebung und -aufbereitung an. Gleichzeitig gibt es Forderungen, analog zu den Kaufpreissammlungen eine Meldepflicht für Mieten einzuführen (vgl. Kapitel 10.3.4 und Lerbs/Sebastian 2015). Aus Sicht der Autoren wird sich aber mittelfristig an der obigen Bewertung nichts ändern.

Tabelle 30: Datenquelle Gutachterausschüsse

Mietbegriff	Nettokaltmieten
Verfügbarkeit	Von Seiten der Gutachterausschüssen besteht örtlich Interesse, in diesem Segment tätig zu werden. Die Mikrodaten an sich können jedoch nicht herausgegeben werden. Amtliche Datenquelle.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Auf Einzelfälle beschränkt
Datenqualität	Nicht repräsentative Datenquelle mit teils äußerst beschränkter Fallzahl
Aussagekraft	Für die Erstellung schlüssiger Konzepte nach Ansicht der Autoren nicht geeignet.
Rechtliche Bewertung	Nicht mit der bisherigen Rechtsprechung zur Repräsentativität und Fallzahl vereinbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.2 Datenquellen zum Mengengerüst auf dem Wohnungsmarkt

Auch wenn die zentrale Frage der Bestimmung der Angemessenheit eine Frage nach dem Preisniveau bzw. der Häufigkeitsverteilung von Preisen ist, so spielt auch die Frage eine Rolle, wie viele Wohnungen es auf der Angebotsseite gibt bzw. wie viele Haushalte die preisgünstigen Mietwohnungen nachfragen. Diese Fragestellung wird im Folgenden als *Mengengerüst* bezeichnet und ist an folgenden Stellen von Bedeutung:

- Etliche der in Kapitel 8 noch zu diskutierenden Verfahren zur Definition und Ermittlung einer Angemessenheitsgrenze erfordern explizit die Quantifizierung von Wohnungen bzw. Haushalten – mit der Begründung, dass auf empirischer Grundlage festgelegt werden kann, welcher Anteil des Mietwohnungsmarktes vor dem Hintergrund regionaler Wohnungsmarktunterschiede offen stehen muss für die Versorgung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften. Diese Entscheidung könnte allein mit gegebenen Preisen (die ja immer Häufigkeitsverteilungen sind) sonst nur normativ getroffen werden.
- Im Falle von Stichprobenerhebungen fordert die Rechtsprechung des BSG aus nachvollziehbaren Gründen, dass diese repräsentativ sind und über eine ausreichende Fallzahl verfügen. Diese beiden Anforderungen dürfen nicht vermengt werden: Mit der Erhöhung der Fallzahl geht eine Reduzierung des zufallsbedingten Stichprobenfehlers einher (ein gewisser Fehlergrad lässt sich bei Stichproben jedoch nie ausschließen, sonst wäre es keine Stichprobe, sondern eine Vollerhebung). Bei der Repräsentativität geht es hingegen darum, bewusste Verzerrungen der Stichprobe hinsichtlich einer zu schätzenden Größe (hier: Miethöhe) auszuschließen. Diese entstehen in der Praxis bspw. durch unterschiedliche Auswahlwahrscheinlichkeiten oder Rücklaufquoten nach Vermietertypen. Hierzu stehen Verfahren aus der Stichprobentheorie und der induktiven Statistik zur Verfügung, z.B. ex ante festgelegte Designgewichte zur Berücksichtigung (ggf. unterschiedlicher) Auswahlwahrscheinlichkeiten bei der Stichprobenziehung, Rücklaufgewichte für den Ausgleich unterschiedlicher Rücklaufquoten nach Teilmärkten und Redressementgewichte zur Anpassung einer Stichprobe an das Mengengerüst einer externen Datenquellen wie des Zensus (vgl. Cischinsky et al. 2014). Bei der Beurteilung der ausreichenden Fallzahl ist ein Wissen über die Größe der relevanten Teilmärkte des Mietwohnungswohnungsmarktes (z.B. Wohnungen von Niedrigeinkommensbezieher*innen) und zur Streuung des zu erhebenden Merkmals (hier: Miethöhe)

erforderlich.¹⁰³ Zur Gewährleistung von Repräsentativität ist nach stichprobenmethodischen Erkenntnissen eine rein zufallsbedingte Stichprobe nötig. Das Wissen um das Mengengerüst ermöglicht die Schichtung und Gewichtung der Stichprobe als Maßnahme zur Qualitätssicherung.

7.2.1 Mengengerüst auf der Angebotsseite

Auf der Angebotsseite können je nach gewähltem Verfahren (vgl. Kapitel 8) folgende Größen von Bedeutung für die Ableitung von Angemessenheitsgrenzen sein:

- Die Zahl der Wohnungen insgesamt,
- deren Aufteilung auf Miete und Eigentum,
- deren Aufteilung auf verschiedene Vermietertypen (die bei einer kommunalen Stichprobenerhebung in zwei Schichten mit schriftlicher Befragung der Privatvermieter und datenbankgestützter Befragung der institutionellen Vermieter eine Rolle spielen kann),
- deren Aufteilung auf Größenklassen,
- der Wohnungsstandard, und zwar sowohl der unterste und damit unzumutbare Wohnungsstandard als auch der so genannte einfache Standard,
- die Zahl der Wohnungen mit Mietpreis- und / oder Belegungsbindung und
- die Leerstände.

Bis auf den einfachen Standard und die Bindungen sind all diese Variablen in der *Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) des Zensus 2011* abgebildet. Da das Mengengerüst im Zeitablauf vergleichsweise wenig schwankt (z.B. durch den Neubau weiterer Wohnungen oder die Veräußerung von ehemals gemeinnützigen Wohnungen an Privatunternehmen) wird der Zensus 2011 noch auf Jahre hinaus die einzig sinnvolle Datenquelle zur Beschreibung des Mengengerüsts auf der Angebotsseite bleiben. Diese Aussage gilt für alle Mengengrößen außer den Leerständen. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden beim Statistischen Bundesamt Sonderauswertungen zur Zahl der Mietwohnungen und der Leerstände nach Größenklassen und unter Ausschluss von Substandardwohnungen¹⁰⁴ für alle deutschen Gemeinden durchgeführt. Diese Daten fließen in die erstellten Rechentools (vgl. Kapitel 10.2.4) ein.

Allenfalls können in den folgenden Jahren Fortschreibungen über die *Mikrozensus (MZ)* Zusatzerhebung Wohnen (vgl. Kapitel 7.1.2) durchgeführt werden, da dort die wesentlichen Variablen des Zensus (Größenklassen, Miete / Eigentum) ebenfalls erfragt werden. Hier ist eine Auswertung auf der räumlichen Ebene der Gemeinde, des Kreises oder des Vergleichsraums aber wegen der geringen Fallzahl nicht möglich, es müssen also Fortschreibungsfaktoren nach Gemeindegrößenklassen, Wohnungsmarkttypen o.ä. gebildet werden (vgl. Kapitel 6.1.6).

Die *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)* ist zum einen wegen Ihrer Fokussierung auf Einkommen und Ausgaben und zum anderen auf Grund ihrer geringen Fallzahl (etwa 54.000 Haushalte in der EVS 2013) zur Erfassung eines Mengengerüsts nicht zu empfehlen (vgl. Kapitel 7.1.1).

Mietspiegel und andere analoge Primärerhebungen erlauben eine detaillierte Erfassung des Wohnungsstandards und sind – so ein sachgerechtes Stichprobenkonzept vorliegt – auch geeignet, um ein

¹⁰³ Die Fallzahl wurde in der früheren BSG-Rechtsprechung mit 10% der Grundgesamtheit angesetzt und in BBSR 2014 mit 1% bzw. mindestens 500 Fällen für den gesamten Mietwohnungsmarkt. Durch die Tatsache, dass bei den 10% nicht definiert wurde, welche Größe im Nenner steht (alle Wohnungen, alle Mietwohnungen oder alle Mietwohnungen des einfachen Standards) und das BSG mit BSGE B 4 AS 77/12 R – nach Ansicht der Autoren auch fachlich zutreffend begründet – schlüssige Konzepte mit deutlich geringeren Fallzahlen akzeptiert hat, sollte dieser Wert nicht als allgemeingültige Empfehlung und erst recht nicht als rechtliche Anforderung verstanden werden. Zu den diesbezüglichen Empfehlungen der Autoren siehe Kapitel 10.2.3.

¹⁰⁴ Hierbei wurden zur Berücksichtigung der Zumutbarkeit analog zur bisherigen BSG-Rechtsprechung nur Wohnungen mit Sammelheizung und Bad bzw. Toilette in der Wohnung berücksichtigt.

Mengengerüst nach verschiedenen Wohnungsstandards zu bestimmen (vgl. hierzu die Skizzierung in der Einleitung von Kapitel 7.2).

Für die *Wohnungsbindungen* können ggf. die Statistiken der hierfür zuständigen Länder herangezogen werden bzw. die Daten liegen auf kommunaler Ebene ohnehin vor.

Die marktfähigen Leerstände (als inhaltlich sinnvollere Teilmenge aller Leerstände) werden bspw. durch den *empirica-CBRE-Leerstandsindex* jahresweise auf Kreisebene für Geschosswohnungen ausgewiesen (Braun 2015). Auch hier handelt es sich aber nicht um amtliche Daten. In Kombination mit den räumlich und nach Größenklassen ausdifferenzierten Zensusdaten aller Leerstände von 2011 können Schätzwerte für eine Fortschreibung des marktfähigen Leerstands erarbeitet werden.

7.2.2 Mengengerüst auf der Nachfrageseite

Auf der Nachfrageseite spielen in etlichen Verfahren in Kapitel 8 die folgenden Größen eine Rolle:

- Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und Einstandsgemeinschaften im SGB XII,
- deren Differenzierung nach Haushaltsgrößenklassen,
- deren Differenzierung nach Wohnen im Eigentum oder zur Miete sowie
- die Zahl der Haushalte, die keine Grundsicherungsleistungen beziehen, aber trotzdem im gleichen Wohnungsmarktsegment nachfragen (die so genannte „Nachfragekonkurrenz“).

Die Daten zum Mengengerüst im *SGB II* sind prinzipiell vorhanden. Die Homepage der BA-Statistik stellt monatweise PDF-Dateien nach Kreisen zur Verfügung. Die Grundsicherungsträger haben die Daten aber grundsätzlich auch selbst bzw. können sie über den opDs der BA (vgl. Kapitel 7.1.4) auswerten. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde ein Auswertungstool für SGB-II-Datensätze erarbeitet.

Analoge Daten zum *SGB XII* liegen nur auf kommunaler Ebene vor. Die amtliche Statistik führt nur Personen und keine Haushalte, so dass hier zur Berechnung eines Schätzwertes umgerechnet werden muss.

Die größte Schwierigkeit ist die empirische Bestimmung der Nachfragekonkurrenz. In einigen Verfahren in Kapitel 8.4 wird deshalb mit einer normativen Referenzgruppe gearbeitet, die auch auf empirische Ergebnisse zum Einkommen zurückgreifen kann (vgl. BMVBS/BBSR 2009, BBSR 2015a). Im Verfügbarkeitsverfahren in Kapitel 8.4.6 wird die Nachfragekonkurrenz dann empirisch über die Wahrscheinlichkeit einer Vermietung von Wohnungen an Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften in Abhängigkeit von Raumstrukturmerkmalen und Preis abgebildet.

7.3 Datenquellen zu kalten Nebenkosten

Die möglichen Datenquellen sind bei den kalten Nebenkosten weitgehend die gleichen wie bei den Mieten – da sich die Bewertung aber teils fundamental unterscheidet, sind hier alle Datenquellen nochmals separat aufgeführt. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Nettokaltmiete und kalte Nebenkosten als die beiden Teilkomponenten der Angemessenheitsgrenze separat ermittelt und dann addiert werden (siehe hierzu Kapitel 8.3.6 mit Exkurs 3).

Das folgende Kapitel geht von der Annahme aus, dass auch die kalten Nebenkosten regional ausdifferenziert werden (vgl. Kapitel 2.3.1 und 6).

7.3.1 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Von einer Verwendung der EVS für die Ermittlung allein der kalten Nebenkosten wird abgeraten, da eine Regionalisierung der Daten nicht möglich ist. Die Methoden zur Regionalisierung, die bei der Nettokaltmiete sinnvoll angewandt werden können (vgl. Kapitel 6.1.6), scheitern hier – denn die Höhe der kalten Nebenkosten schwankt in Abhängigkeit von örtlichen Besonderheiten, die schwer verallgemeinerbar sind (z.B. Menge der verbauten Aufzüge, Müllgebührenhöhe des örtlichen Entsorgers).

Tabelle 31: Datenquelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Mietbegriff	Nettokaltmieten, kalte Nebenkosten
Verfügbarkeit	Siehe Kapitel 7.1.1
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Siehe Kapitel 7.1.1
Datenqualität	Siehe Kapitel 7.1.1. Die Differenzierung des Fragebogens ist in der EVS hoch, so dass auch verschiedene Nebenkostenarten differenziert betrachtet werden können.
Aussagekraft	MZ und EVS stellen bei der Miete die einzigen Datenquelle für haushaltsbezogene Referenzgruppenverfahren dar. Sie sind nur bundesweit auswertbar. Anders als die Mieten sind die kalten Nebenkosten aber nicht sinnvoll mit einem statistischen Verfahren aus regionalisierbar (vgl. Kapitel 6.1.6; die Miete korreliert mit regionalökonomischen Parametern, die kalten Nebenkosten kaum).
Rechtliche Bewertung	Bislang nicht diskutiert, wegen der o.g. Probleme ist eine Bestätigung durch Gerichte sehr fraglich.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.2 Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen

Die Bewertung der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen ist wegen der identischen Probleme bei der Regionalisierung der Daten gleich derjenigen der EVS im vorangegangenen Abschnitt.

Tabelle 32: Datenquelle Mikrozensus

Mietbegriff	Nettokaltmieten, kalte Nebenkosten
Verfügbarkeit	Siehe Kapitel 7.1.1
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Siehe Kapitel 7.1.1
Datenqualität	Siehe Kapitel 7.1.1. Die knappe Fragestellung zu Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten ist anfällig für Ungenauigkeiten.
Aussagekraft	MZ und EVS stellen bei der Miete die einzigen Datenquelle für haushaltsbezogene Referenzgruppenverfahren dar. Sie sind nur bundesweit auswertbar. Anders als die Mieten sind die kalten Nebenkosten aber nicht sinnvoll mit einem statistischen Verfahren regionalisierbar (vgl. Kapitel 6.1.6; die Miete korreliert mit regionalökonomischen Parametern, die kalten Nebenkosten kaum).
Rechtliche Bewertung	Bislang nicht diskutiert, wegen der o.g. Probleme ist eine Bestätigung durch Gerichte sehr fraglich.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.3 SGB-II-Statistik

Die Eigenschaften der SGB-II-Statistik und das Zustandekommen der Datenbasis wurden bereits in Kapitel 7.1.4 dargestellt. Bezüglich der kalten Nebenkosten ergibt sich aber eine andere Bewertung. Wie bereits bei den Mieten besticht die SGB-II-Statistik durch ihre hohe Fallzahl. Die Zirkelschlussgefahr als zentraler Grund für die negative Bewertung dieser Datenquelle bei den Mieten entfällt allerdings hier (vgl. Tabelle

33). Da auch nur Mittelwerte nötig sind (vgl. Exkurs 3), entfallen zudem die bei den Mieten vorhandenen technischen Probleme der Datenauswertung bei der BA.

Die zentrale Herausforderung besteht allerdings noch darin, die Genauigkeit der Abgrenzung von Nettokaltmieten, kalten und warmen Nebenkosten zu erhöhen. Dennoch sind die SGB-II-Daten (wenn nicht gerade ein – kaum verbreiteter – lokaler Betriebskostenspiegel im Rahmen der Mietspiegelerhebung erstellt wurde) die bestmögliche regionalisierte Datenquelle für kalte Nebenkosten. Deren Mittelwerte können dann – unabhängig davon, ob bundesweit oder kommunal Angemessenheitsgrenzen bestimmt werden – mit anderen nettokalten Datenquellen kombiniert werden. In Kapitel 8 werden deshalb die Nettokaltmieten der EVS, die Mietspiegel der Fallstudienkommunen und die Angebotsmietdatenbank des BBSR mit den Nebenkosten des SGB II kombiniert. Ebenso wie bei den Mieten wird davon ausgegangen, dass die SGB-II-Statistik repräsentativ für SGB II und SGB XII ist.

Tabelle 33: Datenquelle SGB-II-Daten

Mietbegriff	Nettokaltmieten, kalte Nebenkosten
Verfügbarkeit	Bei den Kaltmieten sowie bei der Verfügbarkeit von Perzentilen hochproblematisch (siehe Kapitel 7.1.4). Mittelwerte und Fallzahlen pro Kreis werden monatlich auch auf der Homepage der BA veröffentlicht.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Permanent aktuell auswertbar, nach der Wartezeit von drei Monaten nimmt die Datenqualität zu. Die Notwendigkeit einer Fortschreibung entfällt.
Datenqualität	Bzgl. der Abgrenzung der Mietbegriffe, aller quadratmeterbezogenen Angaben und der Nach-/Rückzahlungsproblematik verbesserungsfähig, positiv ist die hohe Fallzahl sowie die Tatsache der Vollerhebung (kein Repräsentativitätsproblem einer Stichprobe). Für die Addition zu nettokalten Angemessenheitsgrenzen sind nur Mittelwerte nötig (vgl. Exkurs 3). Trotz der Ungenauigkeiten bei der Zuordnung der drei Kostenblöcke handelt es sich um die räumlich und sachlich beste Datenquelle zu den kalten Nebenkosten.
Aussagekraft	Durchschnittswerte pro BG und pro m ² . Für alle Verfahren geeignet.
Rechtliche Bewertung	Der Vorwurf des Zirkelschlusses entfällt, da Mieten und kalte Nebenkosten pro m ² nicht positiv miteinander korrelieren (und billige Wohnungen bzw. Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften deshalb keine besonders niedrigen kalten Nebenkosten haben; vgl. Exkurs 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.4 Primärerhebungen (Mietspiegeldatensätze und grundsicherungsrelevante Mietspiegel)

Lokale Primärerhebungen zu den kalten Nebenkosten können mit der Erstellung eines qualifizierten oder grundsicherungsrelevanten Mietspiegels zusammengelegt werden. Die exakte Erfassung der einzelnen Betriebskostenarten sowie der Nach- und Rückzahlungen ist allerdings für die Befragten zeitaufwendig und für den Mietspiegelersteller kostenaufwendig, so dass hier meist nur die drei Kostenblöcke Nettokaltmiete sowie Vorauszahlungen der kalten und warmen Nebenkosten erfragt werden. Damit liegt die Stärke der Datenquelle in der Tatsache, dass lokale Daten vorliegen und bspw. auch Auswertungen nach verschiedenen Gebäudetypen und Teilräumen erstellt werden können. Da die Mehrzahl der Fallstudienkommunen aus Kapitel 4 keine Betriebskostenspiegel erstellt hat, kommt diese Datenquelle in Kapitel 8 auch nicht zum Einsatz. Für deutschlandweite Berechnungen ist die Datenquelle ohnehin nicht verfügbar.

Tabelle 34: Datenquelle Mietspiegel und Mietspiegeldatensätze

Mietbegriff	Nettokaltmieten; BGB-Mietspiegel werden selten ergänzt um Betriebskostenspiegel, grundsicherungsrelevante Mietspiegel können von vorneherein mit Betriebskosten konzipiert werden.
Verfügbarkeit	Siehe Kapitel 7.1.5
Aktualität/Periodizität/ Fortschreibbarkeit	Siehe Kapitel 7.1.5
Datenqualität	Siehe Kapitel 7.1.5; bzgl. Nebenkosten kommt die Problematik hinzu, in schriftlichen Befragungen sauber zwischen Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten zu unterscheiden. Erfragt werden meist nur Vorauszahlungen.
Aussagekraft	Mikrodaten mit absoluten und quadratmeterbezogenen Werten. Für alle Verfahren geeignet.
Rechtliche Bewertung	Siehe Kapitel 7.1.5

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.5 Angebotsmietdatenbanken

Angebotsmietdatenbanken erfassen die Vorauszahlungen von kalten und warmen Nebenkosten meist nicht immer und nicht immer ist klar, welchem Kostenblock welcher Betrag zuzuordnen ist. Dafür sind die Daten sehr genau regionalisierbar. Angebotsmietdatenbanken kommen deshalb als isolierte Datenquelle für Nebenkosten nicht in Frage, denkbar ist allenfalls eine Betrachtung von Bruttokaltmieten im Rahmen von Auswertungen der Angebotsmieten.

Tabelle 35: Datenquelle Angebotsmieten

Mietbegriff	Nettokaltmieten (teils durchsetzt mit Inklusivmieten), teils Angaben zu kalten und warmen Nebenkosten
Verfügbarkeit	Vgl. Kapitel 7.1.7
Aktualität/Periodizität/ Fortschreibbarkeit	Vgl. Kapitel 7.1.7
Datenqualität	Vgl. Kapitel 7.1.7. Die richtige Ausweisung von Nettokalt-, Teilinklusivmieten und Bruttokaltmieten ist oftmals mäßig und unterscheidet sich auch nach Anbietern. Es werden nur Vorauszahlungen erfasst.
Aussagekraft	Mikrodaten mit absoluten und quadratmeterbezogenen Werten. Für alle Verfahren eher mäßig geeignet.
Rechtliche Bewertung	Vgl. Kapitel 7.1.7

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.6 Betriebskostenspiegel des Mieterbundes

Der Betriebskostenspiegel des Mieterbundes sorgt in der grundsicherungsrelevanten Anwendungspraxis stets für ein fundamentales Missverständnis. Denn er erfasst die Mittelwerte für jede einzelne Betriebskostenart und wird ermittelt aus allen Fällen, in denen die jeweilige Betriebskostenart überhaupt vorkommt. Wohnungen ohne Aufzug gehen deshalb in den Mittelwert der Betriebskosten für einen Aufzug nicht ein. Deshalb ist die Summe aller Mittelwerte aber nicht mehr der Mittelwert der Summe aller vorkommenden Betriebskostenarten – letzterer liegt deutlich niedriger.

Tabelle 36: Datenquelle Betriebskostenspiegel

Verfügbarkeit	Wird jährlich vom Mieterbund differenziert nach Bundesländern als Säulengrafik im Internet veröffentlicht. Der Rohdatensatz ist nicht verfügbar. Keine amtliche Datenquelle.
Aktualität/Periodizität/ Fortschreibbarkeit	Der Betriebskostenspiegel wird jährlich veröffentlicht und bezieht auf die Daten des vorletzten Jahrs (Betriebskostenspiegel 2015 mit den Werten von 2013).
Datenqualität	Hohe, aber nicht näher angegebene Fallzahl. ¹⁰⁵ Keine Regionalisierung unterhalb der Ebene der Bundesländer möglich. Keine Dokumentation der Sicherstellung von Repräsentativität. Durch die Erfassung von Abrechnungen sind Nach- und Rückzahlungen ebenso erfasst wie die einzelnen Betriebskostenarten. Ein Mittelwert der Summe aller im Einzelfall vorkommenden Betriebskostenarten kann jedoch nicht errechnet werden.
Aussagekraft	Nur für die Bewertung von Nebenkostenvorauszahlungen bei der Anmietungsentscheidung zu empfehlen.
Rechtliche Bewertung	Schlechte Dokumentation dürfte das Transparenzgebot nicht erfüllen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der Homepage des Mieterbundes wird dieser Wert lediglich im Fließtext angegeben, er ist jedoch ohne nähere Dokumentation völlig unplausibel. Leider weist der Mieterbund insbesondere den Prozentsatz der Wohnungen, in dem jede Nebenkostenart anfällt, nicht aus. Zusammen mit der Problematik, dass die Daten nicht räumlich differenziert sind, ergibt sich die Bewertung, dass der Betriebskostenspiegel des Mieterbundes für die Ableitung von abstrakten Angemessenheitsgrenzen nicht geeignet ist. Ein sinnvolles Anwendungsfeld ergibt sich allenfalls, wenn es um die Beurteilung der Angemessenheit von Neuanmietungen geht und die kalten Nebenkostenvorauszahlungen gering sind. Anhand der Prüfung des Mietvertrags (welche Kostenarten werden umgelegt, welche fallen nicht an?) und des Betriebskostenspiegels kann eine Plausibilisierung erfolgen.

7.4 Datenquellen zu Heizkosten und -verbräuchen

Auch bei den Heizkosten sind einige Datenquellen identisch zu denjenigen, die bereits für Nettokaltmieten und kalte Nebenkosten diskutiert wurden. Auch hier sind die Bewertungen jedoch teils unterschiedlich. Eine getrennte Analyse der Heizkosten ist üblich (vgl. Kapitel 3 und 4). Die Zusammenführung der beiden Teilangemessenheitsgrenzen wird in Kapitel 9 ausführlich diskutiert. Von besonderer Bedeutung bei der Analyse der Heizkosten ist die Tatsache, dass sich die Daten auf ein bestimmtes Jahr und damit auf ein im Zeitablauf stark schwankendes Preisniveau (dazu näher Kapitel 7.5) sowie eine jahresspezifische Witterung (dazu näher Kapitel 7.6) beziehen.

7.4.1 Der bundesweite Heizspiegel

In der aktuellen Rechtsprechung und Praxis wird zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen des Heizens häufig auf den bundesweiten Heizspiegel der Firma co2online zurückgegriffen, dessen Erstellung vom Bundesumweltministerium gefördert und vom Deutschen Mieterbund e.V. unterstützt wird. Auf der Grundlage der freiwilligen Eingaben von Mietern und Eigentümern erfasst der Heizspiegel Heizenergieverbräuche und Heizkosten in jährlichem Turnus und unterscheidet nach Heizöl, Erdgas und Fernwärme. Ausgehend von den erhobenen Daten werden drei Perzentile errechnet (das 10., das 50. und das 90.), anhand derer die Verbräuche und Kosten pro m² in vier Kategorien eingeteilt werden (niedrig, mittel, erhöht, zu hoch).

In der BSG-Rechtsprechung wurde festgelegt, dass die Werte der Kategorie „zu hoch“ als Nichtprüfgrenze verwendet werden (vgl. BSGE B 14 AS 33/08 R). Die Firma co2online hat in einer Stellungnahme jedoch vor

¹⁰⁵ Vgl. <http://www.mieterbund.de/service/betriebskostenspiegel/bks-erklaerung.html>, Abruf 01.11.2016.

der Verwendung des bundesweiten Heizspiegel für die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen gewarnt, da dies nicht der Zielsetzung und Konzeption des bundesweiten Heizspiegels entspreche:

*„Die gemeinnützige co2online GmbH, Herausgeber der Heizspiegel, kritisiert diese Verwendung der Heizspiegel. Der Zweck von Heizspiegeln ist es, den Heizenergieverbrauch und die Heizkosten eines Wohngebäudes einzustufen. Die Einordnung eines Wohngebäudes in eine der vier Kategorien (...) erlaubt Rückschlüsse auf den wärmetechnischen Zustand der Immobilie. Zum individuellen Heizverhalten der Bewohner einer Wohnung liefert diese Einstufung keine Aussage. Heizspiegel sind grundsätzlich nur für zentral beheizte Wohngebäude und das Abrechnungsjahr anwendbar, das über den Vergleichswerten im Heizspiegel ausgewiesen ist. Sie sind nicht für die Einstufung einzeln beheizter Wohnungen (Erdgas, Strom) geeignet und auch nicht zur Bewertung der tatsächlichen Heizkosten einer Wohnung“.*¹⁰⁶

Neben der Unterscheidung zwischen Gebäude- und Wohneinheiten¹⁰⁷ ist die Verwendung des Heizspiegels als Datengrundlage darüber hinaus problematisch, da die Erhebung zwar auf einer hohen Fallzahl beruht, jedoch die Repräsentativität der Befragung unklar ist. Methodische Details zur Heizspiegelerstellung (etwa zur Schichtung und Gewichtung bei der Berechnung der Mittelwerte) werden von der Firma co2online nicht veröffentlicht. Zudem erscheint aufgrund der freiwilligen und dabei nicht auf persönlicher Aufforderung beruhenden Erhebung mit spezifischem Themenzuschnitt eine Verzerrung der Befragungsteilnehmer zu Gunsten von besonders für Fragen der Energieeinsparung sensibilisierten Personen und deren wiederum möglicherweise besonderen Immobilien nahe liegend.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine regionale Differenzierung etwa nach Klimazonen nicht vorgenommen wird, so dass es aufgrund der nicht zu vernachlässigenden Unterschiede zwischen kalten und warmen Regionen (vgl. Kapitel 6.2) eine starke Streuung bei den Verbräuchen bzw. Preise innerhalb der einzelnen Spalten gibt. Die Autoren können die Heranziehung des Heizspiegels durch die Rechtsprechung als Notlösung für eine Nichtprüfgrenze nachvollziehen. Die Autoren stimmen dem BSG aber auch zu, dass der Heizspiegel nicht geeignet ist, eine repräsentative Datengrundlage für eine Beurteilung von Angemessenheit auf der abstrakten Ebene herzustellen. Leider hat sich durch diese Einschätzung in der Fachwelt ein gewisser Fatalismus ergeben. Nach Ansicht der Autoren ist es durchaus möglich, die Angemessenheit von Heizkosten abstrakt zu beurteilen – aber eben nicht mit dem Heizspiegel in seiner vorliegenden Form (vgl. hierzu näher Kapitel 9).

Tabelle 37: Datenquelle Heizspiegel

Verfügbarkeit	Die Werte des bundesweiten Heizspiegels (veröffentlichte Broschüre) sind ohne Einschränkung verfügbar, der Mikrodatsatz ist nicht zugänglich.
Aktualität / Periodizität/ Fortschreibbarkeit	Es findet eine jährliche Aktualisierung auf Grundlage des vergangenen Jahres statt. Zu diskutieren ist deshalb die Frage, wie mit Wetter- und Preisänderungen gegenüber dem vergangenen Jahr umgegangen wird (vgl. hierzu Kapitel 7.5 und 7.6).
Datenqualität	Die Repräsentativität der Daten ist aufgrund der Erhebungsmethode fraglich. Aufgrund fehlender Erläuterungen zum methodischen Vorgehen ist eine Beurteilung nicht möglich.
Aussagekraft	Datengrundlage bezieht sich auf Gebäude und nicht auf Wohneinheiten, so dass die Aussagekraft zusätzlich eingeschränkt ist. Vgl. auch die kritische Eigeneinschätzung von co2online.
Rechtliche Bewertung	Trotz der beschriebenen Probleme hat das BSG den bundesweiten Heizspiegel als Grundlage für eine Nichtprüfgrenze anerkannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰⁶ <http://www.heizspiegel.de/service/hartz-iv/>.

¹⁰⁷ Diese Unterscheidung kommt erstens aufgrund unterschiedlicher Flächendefinitionen zum Tragen, da bei der Erfassung auf Gebäudeebene andere Flächen berücksichtigt werden. Zweitens wird der höhere Verbrauch von Wohnungen mit mehr Außenwänden nur anteilig auf alle Mietparteien umgelegt (vgl. Kapitel 2.3.9).

7.4.2 Techem-Hilfen für den Wohnungswirt

Als weitere Datenquelle für Heizenergieverbräuche und Heizkosten kommt die Erhebung der Firma Techem in Frage, die Daten von zentralbeheizten Mehrfamilienhäusern erfasst. Die Analyse von Techem zielt eigentlich auf Informationsgewinne für die Wohnungswirtschaft ab – etwa hinsichtlich der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, weshalb auch witterungsbereinigte Daten ausgewiesen werden. Unterschieden werden Verbräuche von Heizöl, Erdgas und Fernwärme. Auch Verbrauchsdaten zur Warmwasseraufbereitung werden erfasst. Die erhobenen Energiekennwerte werden von Techem in unterschiedlichen Differenzierungen dargestellt. Sie beinhalten

- die Einordnung der erfassten Haushalte nach ihrem Heizenergieverbrauch in vorgegebene Verbrauchsbereiche (z.B. Heizöl: 4-8, 8-12, 12-16, 16-20, 20-24 l/m²), differenziert nach der Anzahl der Wohnungen je Abrechnungseinheit und ausgewiesen für 20 Großstädte¹⁰⁸ sowie nach Postleitzonen,
- Mittelwerte des Heizenergieverbrauchs in Abhängigkeit von der Gebäudewohnfläche (bis 200 m², bis 300 m², etc.), differenziert nach Postleitregionen und Postleitzonen,
- Mittelwerte des Heizenergieverbrauchs für 151 Städte,
- Heiz- und Nebenkosten nach Postleitregionen,
- sowie die entsprechenden Darstellungen unter Einbeziehung der Warmwasseraufbereitung.

Problematisch ist die Einschätzung der Datenqualität, da die Erhebungsmethoden nicht erläutert werden. In jedem Fall ist die Repräsentativität eingeschränkt, da die von Techem bewirtschafteten Bestände vermutlich kein verkleinertes Abbild des deutschen Mietwohngebäudebestandes darstellen. Ferner ist hervorzuheben, dass es sich auch hier um gebäudebezogene Daten handelt, so dass Rückschlüsse für wohnungsbezogene Energieverbräuche und -kosten nur eingeschränkt möglich sind. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Auswertung von Techem um eine freiwillige Leistung handelt, deren Verfügbarkeit nicht auf Dauer sichergestellt ist.

Tabelle 38: Datenquelle Techem

Verfügbarkeit	Die Techem-Energiekennwerte sind als Broschüre verfügbar, der Mikrodatensatz ist nicht zugänglich. Zukünftige Verfügbarkeit nicht sichergestellt.
Aktualität/Periodizität/Fortschreibbarkeit	Es findet eine jährliche Aktualisierung auf Grundlage des vergangenen Jahres statt. Eine Fortschreibung ist daher nicht notwendig.
Datenqualität	Die derzeit aktuelle Broschüre „Energiekennwerte 2015“ basiert auf der Auswertung von Verbrauchsabrechnungen von rund 1,4 Millionen Wohnungen in rund 126.000 Mehrfamilienhäusern. Die Repräsentativität der Kennwerte ist unklar. Im Gegensatz zum Mietspiegel werden keine Daten aus Befragungen zugrunde gelegt, sondern Verbrauchsabrechnungen genutzt, weshalb von einer besseren Validität der Daten auszugehen ist.
Aussagekraft	Datengrundlage bezieht sich auf Gebäude und nicht auf Wohnungen, so dass die Aussagekraft eingeschränkt ist.
Rechtliche Bewertung	Trotz der beschriebenen Einschränkungen dürfte die Datenqualität und Aussagekraft besser ausfallen als beim vom BSG verwendeten Heizspiegel.

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰⁸ Konkret wurden die Werte für Berlin, Bremen, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Kiel, Köln, Leipzig, Magdeburg, Mainz, München, Potsdam, Saarbrücken, Stuttgart, Schwerin und Wiesbaden ausgewiesen.

7.4.3 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen

Die Bewertung der beiden großen deutschlandweiten Datensätze ist ähnlich wie bei den kalten Nebenkosten: Es fehlt an der Regionalisierung. Allenfalls könnten über Heizgradtage regionale Zu- und Abschläge ermittelt werden. Wegen der seltenen Erhebungszeitpunkte von EVS und MZ und der hohen Energiepreisvolatilität müssten dann aber ein Fortschreibungsalgorithmus für Energiepreise mit einem Fortschreibungsalgorithmus für Witterung jeweils über mehrere Jahre kombiniert werden mit einem Regionalisierungsalgorithmus nach Heizgradtagen. Dies erscheint im Vergleich zu den Alternativen zu synthetisch.

7.4.4 SGB-II-Statistik

Für die SGB-II-Statistik gelten analog die Ausführungen bei den kalten Nebenkosten.

Für die Vermeidung von Zirkelschlüssen (die bspw. entstehen könnten, wenn Bedarfsgemeinschaften aus Angst vor Kostensenkungen nur unzureichend heizen und diese Werte dann wieder in die Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen eingehen) sollte jedoch regelmäßig nachgewiesen werden, dass der deutschlandweite Mittelwert der Bedarfsgemeinschaften pro Quadratmeter nicht unter dem Wert für alle Mietwohnungen liegt. Ein besonders hoher Energiebedarf der von Bedarfsgemeinschaften bewohnten Wohnungen existiert deshalb nicht, da diese eher im vergleichsweise energieeffizienten Geschosswohnungsbau wohnen (vgl. Exkurs 7).

7.4.5 Lokale Primärerhebungen

Ähnlich wie beim so genannten grundsicherungsrelevanten Mietspiegel bzw. im Rahmen desselben können auch Daten zur energetischen Qualität von Wohnungen bzw. zum Energieverbrauch über lokale Primärerhebungen gewonnen werden. Dabei kann auf die Erkenntnisse aus der Erstellung von qualifizierten Mietspiegeln (BBSR 2010) zurückgegriffen werden.

Gegenüber dem lokalen Heizspiegel von co2online ergibt sich bei einer eigenen Primärerhebung der Vorteil, dass auf den Mikrodatensatz zurückgegriffen werden kann.

Tabelle 39: Datenquelle lokale Primärerhebungen

Verfügbarkeit	Freiwillige Angabe der Befragten, hoher Erstellungsaufwand für den Grundsicherungsträger
Aktualität/ Periodizität/ Fortschreibbarkeit	In Analogie zum Mietspiegel z.B. Neuerstellung nach § 558d BGB alle 4 Jahre, Fortschreibung nach § 22c SGB II und damit anders als bei den Kosten der Unterkunft jedes Jahr.
Datenqualität	Abhängig von der Konzeption des lokalen Fragebogens
Aussagekraft	Abhängig von der Konzeption des lokalen Fragebogens. Kann aber so gestaltet werden, dass es tatsächlich um die Heizkosten von Wohnungen (und nicht von Gebäuden) geht.
Rechtliche Bewertung	Positiv, da so keine vereinfachenden Verfahren zur Regionalisierung erforderlich sind.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.4.6 Betriebskostenspiegel des Mieterbunds

Der Betriebskostenspiegel ist in Bezug auf die Heizkosten als nicht ausreichend differenziert anzusehen.

7.5 Datenquellen und Fortschreibungsmöglichkeiten

Für die Länge des Zeitraums bis zur Fortschreibung von Angemessenheitsgrenzen gibt es im SGB II und XII keine Regelungen. Lediglich für die Erstellung von Satzungen nach § 22a SGB II ist die Fortschreibung geregelt. Allerdings ist davon auszugehen, dass die entsprechenden inhaltlich auch für Angemessenheitsgrenzen ohne Satzung sachgerecht sind: „Die Kreise und kreisfreien Städte müssen die durch Satzung bestimmten Werte für die Unterkunft mindestens alle zwei Jahre und die durch Satzung bestimmten Werte für die Heizung mindestens jährlich überprüfen und gegebenenfalls neu festsetzen“ (§ 22c Abs. 2 SGB II). Dies deckt sich auch mit dem Mietrecht, auf das die sozialgerichtliche Rechtsprechung im Themenkomplex der Unterkunftskosten immer wieder zurückgreift: „Der qualifizierte Mietspiegel ist im Abstand von zwei Jahren der Marktentwicklung anzupassen“ (§ 558d Abs. 2 BGB).

Nach § 558d Abs. 2 BGB kann die Fortschreibung als Indexfortschreibung oder durch eine (kleinere) Stichprobe erfolgen. Hinter der Möglichkeit der Indexfortschreibung steht die Annahme, dass Wohnungsmärkte und insbesondere das Verhalten von Wohnungsteilmärkten gegenüber dem gesamten Wohnungsmarkt einer gewissen Trägheit unterliegen, so dass genaue Erhebungen auch im Vier-Jahres-Zeitraum sachgerecht und hinreichend sind. Die Fortschreibung über eine kleinere Stichprobe hat gegenüber dem Index den Nachteil, dass aufgrund der geringeren Fallzahl zusätzliche statistische Unsicherheiten entstehen, welche bei den räumlich nicht fokussierten Erhebungen des statistischen Bundesamtes so nicht gegeben sind. Dafür können räumliche Sonderentwicklungen berücksichtigt werden. Die Aussagen in Arbeitshilfe der Bundesregierung für KdU-Satzungen decken sich mit diesen Ausführungen, allerdings wird hier der Verbraucherindex für Nettokaltmieten und nicht der Lebenshaltungskostenindex empfohlen (BMVBS 2013: 56).

Eine ähnliche Systematik der Unterscheidung zwischen Fortschreibung und Neuerhebung wird übrigens auch bei der Ermittlung der Regelbedarfe angewandt. § 28 SGB XII koppelt die Neufestsetzung der Regelbedarfe an die Neuerhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, welche alle fünf Jahre erhoben wird. Für die Zwischenzeit schreibt § 28a SGB XII eine jährliche Fortschreibung mit einem Mischindex vor. Innerhalb eines Jahres erfolgt keine Anpassung.

Hinsichtlich des Heizkostenanteils ergeben sich bei der Fortschreibung zusätzliche Herausforderungen durch die Änderung der jährlichen Witterung, auf die in Kapitel 7.6 gesondert eingegangen wird.

7.5.1 Lebenshaltungskostenindex

Im Mietrecht ist in § 558d Abs. 2 BGB festgelegt, dass der deutschlandweite Lebenshaltungskostenindex und kein anderer Index zur Fortschreibung von Mieten zu verwenden ist. In kritischer Perspektive hat Börstinghaus angemerkt, dass diese Festlegung eher dem Ziel einer finanziellen Absicherung für Vermieter entspreche: „Diese Art der Fortschreibung hat weniger etwas damit zu tun, dass der Mietspiegel den tatsächlich gezahlten Mieten angepasst wird, sondern bewirkt letztendlich nur, wie eine Indexmiete, eine Geldwertsicherung“ (Börstinghaus 2015: 1987). Die Rechtsprechung hat bislang noch nicht geklärt, ob diese Begründung auch für die Fortschreibung von Angemessenheitsgrenzen einschlägig ist.

Die Autoren halten die – vermietedorientierte – mietrechtliche Begründung für den Lebenshaltungskostenindex für nicht sachlich zutreffend im Grundsicherungsrecht, weswegen sachlich näheren Indices grundsätzlich der Vorzug gegeben werden sollte.

7.5.2 Verbraucherpreisindices

Im Rahmen der Ermittlung der Verbraucherpreisindices durch die Statistischen Ämter stehen verschiedene Indices für die einzelnen Kostenblöcke zur Verfügung:

- Die Statistischen Ämter ermitteln einen Nettokaltmietindex. Die Arbeitshilfe des BMVBS schlägt die Verwendung dieses Index vor (vgl. BMVBS 2013: 56). Er bezieht sich auf mittelgroße Wohnungen um 70 m² und kleine Einfamilienhäuser mit 100 m². Der Index liegt auch auf Ebene der größeren Bundesländer vor. Allerdings stellt die Länderebene nur einen bedingten Zugewinn gegenüber der Bundesebene dar. In vielen Bundesländern existieren ebenfalls große strukturelle Unterschiede.
- Ein Index der kalten Nebenkosten liegt ebenfalls auf Bundesebene sowie in manchen Ländern vor (Verwendungszwecke 0441-0444, die einzelnen Teilpositionen sind die wichtigsten Nebenkostenarten).
- Heizkosten werden über die Verwendungszwecke 0452-0455 abgebildet, hier erfolgt die Differenzierung nach Energieträgern, so dass theoretisch für verschiedene Energieträger verschiedene Indices gebildet werden können.

In der Kombination der Teilindices lässt sich ein Mischindex auch für Bruttokaltmieten und Bruttowarmmieten errechnen. Die Mischung aus Bundes- und Landesindex muss ggf. toleriert werden, denkbar wären auch Sonderauswertungen nach bestimmten Regionstypen. Sie erscheint sachgerechter als die Übertragung eines Index für Nettokaltmieten auf die beiden anderen Mietbegriffe.

Der nettokalte Teilindex ist jedoch ein Index für Bestandsmieten und nicht für Neuvertrags- oder Angebotsmieten. Kurzfristige Änderungen des Immobilienmarktes werden im Index nicht abgebildet. Die meisten der in Kapitel 8 diskutierten Verfahren zur Ableitung von Angemessenheitsgrenzen analysieren und bewerten Bestands- und Angebotsmieten grundsätzlich getrennt. In diesem Fall sollte der Verbraucherpreisindex kongruenterweise nur zur Fortschreibung von Bestandsmieten genutzt werden.

Da die Höhe der Nebenkosten nicht mit dem Alter des Mietvertrags korreliert, sind die Indices für kalte und warme Nebenkosten für isolierte Nebenkostenfortschreibungen sowohl im Bestand als auch im Angebot zu empfehlen, so lange die Zeiträume nicht zu groß sind.

7.5.3 SGB-II-Statistik

Wie in Kapitel 7.1.4 dargestellt, kann zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen auch auf Daten von Wohnkosten aus der SGB-II-Statistik zurückgegriffen werden, die von der BA monatlich ausgewiesen werden. Auf Grundlage dieser Daten ließe sich prinzipiell ein Index erstellen, bei dem auch Unterschiede nach Haushaltgrößenklasse und regionalem Bezug möglich wäre. Da es sich hierbei allerdings einzig um Daten zu Bestandsmieten handelt und eine alleinige Orientierung daran Zirkelschlusseffekte induzieren würde, ist von einer entsprechenden Fortschreibung abzuraten. Sollte die Angemessenheitsgrenze von vornherein auf Grundlage der SGB II-Statistik ermittelt werden, wäre eine Fortschreibung im eigentlichen Sinne ohnehin hinfällig.

Für die Fortschreibung von Nebenkosten sind die SGB-II-Daten hingegen klar zu empfehlen. Dabei spielen sogar die in Exkurs 1 genannten Unschärfen bei der Datenerfassung keine Rolle, weil davon auszugehen ist, dass hiervon nur das Preisniveau, nicht aber die Veränderungsraten tangiert sind. Bei den warmen Nebenkosten verbleibt jedoch immer noch die Herausforderung der Witterungskorrektur (vgl. Kapitel 7.6).

7.5.4 Angebotsmieten

Die Tatsache, dass Angebotsmieten (vgl. Kapitel 7.1.7) vergleichsweise aktuell und räumlich hochauflösend sind, ermöglicht es, hieraus einen Preisindex zu konstruieren und mit diesem fortzuschreiben. Problematisch wird es allerdings, wenn mit zu geringen Fallzahlen gearbeitet wird. Bei der Wahl der Zeiträume und der räumlichen Teileinheiten ist deshalb auf ausreichende Fallzahl zu achten. Verfahren der hedonischen

Bereinigung können verhindern, dass der ermittelte Preis durch die Transaktion unterschiedlicher Marktsegmente in verschiedenen Perioden verzerrt wird.

7.6 Witterungsbedingte Schwankungen der Heizbedarfe

Während der Verbraucherpreisindex (Verwendungszwecke 0452-0455) die volatilen Preisschwankungen bei den zum Heizen erforderlichen Energieträgern abbilden, sind witterungsbedingte Schwankungen nicht im Verbraucherpreisindex enthalten. Gleichzeitig beziehen sich die Datenquellen für die Heizkosten und die Verbräuche aus Kapitel 7.4 immer auf die Witterung des zugrundeliegenden Erhebungsjahrs. Deshalb ist eine Anpassung des Existenzminimums des Heizens nach Jahren zu prüfen. Anders als bei der räumlichen Differenzierung der Heizkosten ist die zeitliche Anpassung nicht bereits in den analysierten Daten enthalten.

Die in Kapitel 6.2 im Zusammenhang mit der räumlichen Differenzierung von Heizkosten bereits beschriebenen Heizgradtage weichen in warmen Jahren (z.B. 2014) und kalten Jahren (z.B. 2010) jeweils um ca. +/- 15% vom langjährigen Mittel ab.¹⁰⁹ Die Berücksichtigung des Wetters nach Jahren muss hingegen nicht nach Regionen oder Klimazonen ausdifferenziert werden. Denn statistisch zeigt sich, dass ein kaltes Jahr in ganz Deutschland kalt ausfällt.¹¹⁰ Ebenso erscheint eine Berücksichtigung der Wetterauswirkung in Abhängigkeit von verschiedenen Gebäudekubaturen und energetischen Standards ein zu großer Grad an Detaillierung. Exakte Aussagen zu diesem Problem ("Bewohner von energetisch guten Gebäuden sind von kalten Wintern finanziell weniger betroffen") können aber im Rahmen dieses Projektes nicht getroffen werden, dies muss ggf. weiterer Forschung vorbehalten bleiben.

Die Unterschiede bei den Heizgradtagen bilden sich auch nur teilweise bei den Kosten ab – denn Fixkosten (z.B. Grundgebühren) sind witterungsunabhängig und teilweise mag auch das Heizverhalten der Nutzer bei sehr kalter Witterung angepasst werden. Die Mediankosten des auch vom BSG herangezogenen bundesweiten Heizspiegels (Abrechnungsjahre 2004 - 2014, bei den neueren Jahren korrigiert auf Heizkosten ohne Warmwasser) wurden deshalb getrennt nach den drei Energieträgern Öl, Gas und Fernwärme regressiert auf den Verbraucherpreisindex des jeweiligen Energieträgers (zur Berücksichtigung der Preisentwicklung) sowie die deutschlandweit gewichtet gemittelten Heizgradtage.¹¹¹ Bei Bestimmtheitsmaßen von 60-90% ergibt sich im Mittel über die drei Energieträger der folgende Zusammenhang: Die Erhöhung der Heizgradtage um 100 resultiert in Mehrkosten von ca. 0,20 € pro m² und Jahr, d.h. 1,66 Cent pro m² und Monat. Bei besonders kalten Jahren (500 Heizgradtage mehr) wären demnach Zuschläge von 8-9 Cent pro m² und Monat nötig (entspricht ca. 7-8%), bei warmen Jahren (500 Heizgradtage weniger) Abschläge von 8-9 Cent pro m² und Monat (bzw. 7-8%). Die Spannbreite von +/- 15% bei den Energiebedarfen halbiert sich also bei den Kosten. Die Frage, ob diese Abweichungen – auch vor dem Hintergrund regionaler Kostenunterschiede beim Regelbedarf – groß genug sind, um bei den Kosten der Heizung berücksichtigt zu werden, ist letztlich die Entscheidung des Gesetzgebers bzw. eine Rechtsfrage.

Praktisch möglich ist eine Berücksichtigung jedoch: Heizkostenvorauszahlungen dürften sich üblicherweise an einer mittleren Witterung bemessen. Im Jahr nach einem warmen Jahr kommt es also vermehrt zu Rückzahlungen bzw. im umgekehrten Fall zu Nachzahlungen. Zum Zeitpunkt der Beurteilung von Nebenkostennachzahlungen durch die Grundsicherungsträger liegen auch die Wetterdaten des vergangenen Jahres vor. Eine rechtzeitige Anpassung der verschiedenen in Kapitel 9 näher diskutierten Formen von Heizkostengrenzwerten mit den o.g. Zu- und Abschlagsfaktoren nach Heizgradtagen ist also möglich.

¹⁰⁹ Der DWD betrachtet als langjähriges Mittel üblicherweise zehn Jahre. Eine Auswertung von 1970 – 2015 zeigt allerdings, dass die letzten 15 Jahre wärmer waren als die Zeit davor.

¹¹⁰ Die Werte aller vom IWU verwendeten Wetterstationen korrelieren im Zeitablauf mit allen anderen Wetterstationen im Mittel mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,92.

¹¹¹ Zur Errechnung des gewichteten deutschlandweiten Mittelwerts nach Klimazonen siehe Kapitel 6.2.

7.7 Zwischenfazit

Wie die Darstellung in diesem Kapitel gezeigt hat, sind für die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Wohnen und Heizung verschiedene Datenquellen notwendig. Im Gegensatz zu den Nebenkosten wie auch anderen Konsumgütern ist bei etlichen Verfahren zur Bemessung der Angemessenheit der Unterkunftskosten auch eine Analyse des Mengengerüsts erforderlich. Damit können Angebot und Nachfrage quantifiziert werden bzw. Stichprobenerhebungen repräsentativ gewichtet werden. Somit fallen die Datenanforderungen hinsichtlich ihres Umfangs im Vergleich zu den Regelbedarfen größer aus. Bei den Datenquellen zu den Wohnungsmieten zeigt sich, dass die unterschiedlichen Datengrundlagen verschiedenen Einschränkungen unterliegen. Diese sind aber insbesondere in Beziehung zu setzen zu den Anforderungen der einzelnen Verfahren zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen in Kapitel 8 und zu den Wegen zur Weiterentwicklung des KdUH-Rechts in Kapitel 10. Eine abschließende Bewertung einzelner Datenquellen unterbleibt hier deshalb, vielmehr werden im Rahmen der Verfahrenswahl die passenden Quellen gewählt. Angebotsmieten werden im Folgenden aber als zulässige Näherung für Neuvertragsmieten verstanden.

Bei den Nebenkosten sind die SGB-II-Daten (wenn nicht gerade ein – kaum verbreiteter – lokaler Betriebskostenspiegel im Rahmen der Mietspiegelerhebung erstellt wurde) die bestmögliche regionalisierte Datenquelle. Diese Bewertung gilt trotz einzelner dargestellter Qualitätsdefizite. Denn hier handelt es sich – wie dargestellt – um eine Vollerhebung ohne das Problem der Repräsentativität von Stichprobe und weitgehend ohne die Gefahren eines Zirkelschlusses. Hierzu sind allerdings Qualitätsverbesserungen in der SGB-II-Statistik zu empfehlen (hierzu näher Kapitel 10.3.1). Mittelwerte für kalte und warme Nebenkosten können dann – unabhängig davon, ob bundesweit oder kommunal Angemessenheitsgrenzen bestimmt werden – mit anderen nettokalten Datenquellen kombiniert werden.

8. Möglichkeiten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft

8.1 Grundlegende Gestaltungsmöglichkeiten

8.1.1 Angemessenheitsgrenze oder Pauschale¹¹²

Bereits nach bisheriger Rechtslage können die Länder nach § 22a SGB II ihre Kreise und kreisfreien Städte ermächtigen, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung durch eine monatliche Pauschale zu decken, wenn auf dem Wohnungsmarkt ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist und dies dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. Eine solche Pauschalierung ist in Form einer kommunalen Satzung vorzunehmen. In der Satzung sind auch Regelungen für den Fall vorzusehen, dass die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führt.

Da das für das Sozialrecht leitende Bedarfsdeckungsprinzip auch bei der Pauschalierung zum Tragen kommen muss, ist wie bei der Angemessenheitsgrenze ein einfaches Segment zu definieren und die Verfügbarkeit von Wohnungen zu berücksichtigen. Damit kann eine Pauschale nicht wesentlich niedriger festgesetzt werden als eine Angemessenheitsgrenze (vgl. Krauß 2011). Zwar wäre theoretisch denkbar, dass die Pauschale niedriger läge als die Angemessenheitsgrenze. Allerdings ist die Varianz von Mieten, wie bereits in den Ausführungen zum Korridorproblem in Kapitel 2.3.6. ausgeführt, enorm. Dementsprechend ist die Satzung laut Gesetzesbegründung auch nur in Kommunen mit geringer Varianz bei den Mieten vorgesehen (vgl. BT-Drs. 17/3404, 100). Die Standardabweichung beträgt bspw. bei 1-Personen-Haushalten von Leistungsempfängern in ostdeutschen Gemeinden unter 20.000 Einwohnern immer noch 61 €. ¹¹³ Nun ist es schwer vorstellbar, dass durch diese hohe Varianz Ausgleichsmechanismen wie zwischen den Gütern des Regelbedarfs möglich sind. Dort ist es konzeptionell angelegt, dass ein Haushalt in einer Abteilung der EVS Einsparungen erzielen kann, die er in einer anderen wieder ausgibt. Einsparungen beim Wohnen sind wegen dieser Varianz für einen Teil der Haushalte sehr groß, gleichzeitig würden die Kostenüberschreitungen bei einer abgesenkten Pauschale hohe Eingriffe in den Regelbedarf produzieren.

Gegen die Angemessenheitsgrenze – und damit für die Pauschalierung – sprechen die folgenden Punkte:

- Solange die Angemessenheitsgrenze nicht überschritten wird, bestehen für die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften keine Anreize, die Unterkunfts- und Heizkosten zu reduzieren. Der Umzug in eine kleinere und kostengünstigere Wohnung bietet ihnen ebenso wenige Vorteile wie die Reduzierung der Heizkosten. Auch mietrechtlich unzulässige Mieterhöhungen, zivilrechtlich unwirksame Verträge nach § 138 BGB bzw. ordnungswidrige Verträge nach § 5 WiStG oder falsche Heizkostenabrechnungen belasten sie nicht, soweit die geforderten Beträge nicht die Angemessenheitsgrenze überschreiten. Da Wohnung und Heizung im Bereich der Angemessenheit für Transferempfänger keine Kosten verursachen, werden diese möglicherweise sogar bestrebt sein, den Wohn- und Heizkonsum soweit wie möglich auszudehnen.
- Für die Vermieter besteht dadurch ein Anreiz, die Bestandsmiete auf das Niveau der Angemessenheit anzuheben. Die ortsübliche Vergleichsmiete, die häufig und insbesondere bei kleinen Wohnungen niedriger als die Angemessenheitsgrenze liegt, verliert wegen der eben beschriebenen fehlenden Anreize der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften zur Kostenkontrolle ihre Preisdämpfungsfunktion. Längerfristig ist durch die induzierten Mietsteigerungen bei der Angemessenheits-

¹¹² Der Text ist verändert übernommen aus v. Malottki/Kirchner 2011.

¹¹³ Sonderauswertung der Mikrozensus Zusatzauswertung Wohnen 2010.

grenze allenfalls zu hoffen, dass der Gewinn seitens der Vermieter teilweise reinvestiert wird und die Qualität der Wohnungen steigt.

Beim Alternativmodell der Pauschalierung der Unterkunfts- und Heizkosten treten die eben genannten Fehlsteuerungen nicht auf. Die Pauschalierung wirkt wie ein Einkommenstransfer, bei dem verzerrende Substitutionseffekte nicht auftreten. Der Empfänger wird das zusätzliche Einkommen in seinem Sinne nutzenmaximierend einsetzen. Von daher wird er nicht bereit sein, für eine gegebene Wohnung mehr als erforderlich zu zahlen. Da Wohnen für ihn mit einem Preis belegt ist, besteht auch kein Anreiz mehr, den Wohnkonsum möglichst weit auszudehnen. Da bei der Pauschalierung auch geringe Heizkosten im Interesse des Transferbeziehers liegen, wird auch der energetische Standard zum Entscheidungskriterium bei der Wohnungswahl.

Der Pauschalierung sind allerdings zwei grundlegende Kritikpunkte entgegenzuhalten:

- Auf der einen Seite wird befürchtet, dass die Pauschalierung zu einer verstärkten Nachfrage nach schlechten Wohnungen und zu weiteren Segregationstendenzen führt. Insbesondere wegen der knappen Bemessung des Regelsatzes ist bei einer Pauschalierung der Unterkunfts-kosten in ausreichender Höhe eine Substitution des Wohnkonsums durch anderen Konsum zu erwarten. Wohnungen werden hier als meritorisches Gut betrachtet.
- Das zweite Argument gegen die Pauschalierung zielt auf die mit ihr verbundenen Kostensteigerungen bei der Einführung. Da bei einer Pauschalierung jeder Haushalt gleichen Typs (Anzahl und Alter der Mitglieder) die gleichen Zahlungen erhält, wird der kommunale Aufwand deutlich zunehmen, wenn bisherige Angemessenheitsgrenze und Pauschalierungsbetrag wie oben ausgeführt gleich hoch ausfallen müssen. Dann erscheint es kaum vorstellbar, dass die mit der Pauschalierung verbundenen Mehrkosten die eingesparten Verwaltungskosten überkompensieren (Putz 2011: 234; Berlitz 2011b: 610). Hinzu kommt der Effekt, dass dann weitere Niedrigeinkommensbezieher mit tatsächlichen Wohnungskosten unterhalb der Pauschale neue Leistungsansprüche haben.

Für die Pauschalierungsbedingung, dass „auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist“, sieht es Berlitz (2011b: 610) zusätzlich als notwendig an, dass „in dem Marktsegment der Unterkünfte einfachen Standards eine hinreichende Leerstandreserve besteht, die über einen normalen Fluktuationsleerstand hinausreicht.“¹¹⁴

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass eine bundesweite Pauschale für die Bedarfe der Unterkunft flächendeckend nicht so definiert werden kann, dass sie rechtssicher bedarfsdeckend ist und gleichzeitig nicht zu einer massiven Kostensteigerung führt.¹¹⁵ Anders verhält es sich bei den Bedarfen der Heizung, denn hier ist der Verwaltungsaufwand der Prüfung tendenziell höher und die statistische Streuung (d.h. die Kostensteigerung durch Pauschalierung) geringer (vgl. Kapitel 9.1.1).

¹¹⁴ Ein gewisser Leerstand, die sogenannte Fluktuationsreserve („natural vacancy rate“), ist in jedem Wohnungsmarkt normal und ermöglicht Umzüge bzw. die Instandhaltung und Modernisierung von Wohnungen. Üblicherweise wird von 2-3% ausgegangen. Vgl. z.B. BBR 2004: 70. Zur theoretischen Diskussion siehe bspw. Di Pasquale/Wheaton 1996: 227 und Rosen/Smith 1983: 779-786.

¹¹⁵ Die Stadt Kassel hat vor einigen Jahren ein Pauschalierungsmodell praktiziert. Allerdings hat das Sozialgericht Kassel die Festlegung der Pauschalen für nicht schlüssig erklärt (S 7 AS 608/06, S 12 SO 17/09 ER). Das Kasseler Modell war allerdings keine reine Pauschalierung, da Bedarfsgemeinschaften mit Mieten, die um mehr als 20% unter den Pauschalen lagen, nur noch die tatsächlichen Kosten erstattet bekamen. Lediglich Transferbezieher mit höheren Mieten wurde die Pauschale zugestanden. Damit war eine erhebliche horizontale Ungerechtigkeit verbunden, weil nur Haushalte mit Wohnkosten von 80% bis 100% des Pauschalbetrags von dieser Regelung profitierten. Für diese Haushalte ergab sich der Vorteil aus den zusätzlichen Mitteln, die für den Lebensunterhalt zur Verfügung standen. Diese Vorteile wuchsen mit abnehmender Miete. Sank die Miete allerdings unter einen Wert von 80% des Pauschalbetrags, gingen diese Vorteile gänzlich verloren, so dass diese Haushalte gegenüber Haushalten mit höheren Mieten erheblich benachteiligt waren.

8.1.2 Grenzen der Produkttheorie und die Quadratmeterhöchstmiete

Die Übernahme der kompletten Wohnkosten bis zur Angemessenheitsgrenze und die hierbei verwendete Produkttheorie bringen es mit sich, dass es für Vermieter attraktiv ist, in Bestandsmietverhältnissen die wohnungsbezogene Angemessenheitsgrenze auch dann auszuschöpfen, wenn die Wohnfläche deutlich kleiner ist als der Richtwert. Dies ist einerseits gewollt, um Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften auch die Anmietung kleiner hochwertiger Wohnungen zu ermöglichen. Andererseits findet es in der Praxis seine Grenze darin, dass dadurch möglicherweise Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStrG) oder Mietwucher (§ 291 StGB) induziert werden.

Im Sinne der Vermeidung Mietpreis erhöhender Wirkungen sollte der Grundsicherungsträger Mieten, die nach § 291 StGB unter Mietwucher fallen, nicht übernehmen. Entscheidend ist aber, dass die Grenze so hoch liegt, dass sie die Funktionsweise der Produkttheorie nicht beeinträchtigt. Für die Berechnung dieser zusätzlichen Quadratmetermietgrenze könnte die teuerste Wohnungskategorie laut Mietspiegel verwendet werden. Bei der Wahl dieser hohen Grenze ist die Sicherung des Existenzminimums nicht gefährdet, weil derart hohe Quadratmetermieten auf dem regulären Markt ohnehin kaum vorkommen. Die Grenze darf zudem nur dann für die pro Quadratmeter besonders teuren Zimmer in Wohngemeinschaften oder Wohnheimen angewandt werden, wenn der Mietspiegel hierüber Aussagen trifft (was üblicherweise nicht der Fall ist).

In § 22b Abs. 1 Satz 2 ist eine entsprechende Quadratmeterhöchstmiete bereits enthalten. Eine Ermöglichung auch in Fällen ohne Satzung scheint sachgerecht und laut Experteneinschätzungen zur aktuellen Lage (vgl. Kapitel 5.4.2) dringend geboten.

8.2 Grundlegende Ansätze zur Bemessung von KdU-Angemessenheitsgrenzen

Wie die Ausführungen zu den Aspekten der Definition eines Existenzminimums (Kapitel 2.2) und zu den Besonderheiten des Konsumguts Wohnung (Kapitel 2.32.3) sowie die Expertengespräche (Kapitel 5) zeigen, kann die Bedarfsdeckung je nach Definition der relevanten Aspekte im wesentlichen über drei grundlegende Ansätze hergeleitet werden:

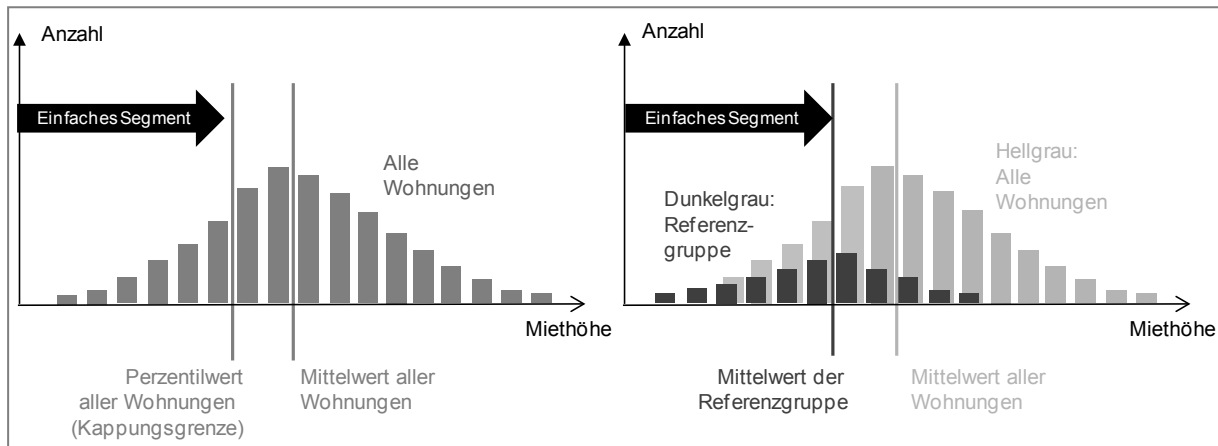
- Vergleichsgruppenorientierte Ansätze, d.h. angemessen sind empirisch ermittelten Wohnkosten, die denen einer normativ bestimmten Vergleichsgruppe außerhalb des Leistungsbezugs entsprechen.
- Wohnungsstandardorientierte Ansätze, d.h. angemessen sind die empirisch ermittelten Kosten für eine Wohnung eines normativ definierten einfachen Standards.
- Häufigkeitsorientierte Ansätze, d.h. angemessen sind empirisch ermittelte Wohnkosten, durch die alle Wohnungen, die zur mengenmäßigen Bedarfsdeckung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und ihrer Konkurrenten auf dem Mietwohnungsmarkt nötig sind, anmietbar sind.

Der häufigkeitsorientierte Ansatz nimmt sowohl Anleihen an der Vergleichsgruppe als auch am Wohnungsstandard. Anstatt einer Vergleichsgruppe von Haushalten wird jedoch eine Vergleichsgruppe von Wohnungen definiert und anstatt viele einzelne Wohnungsmerkmale festzulegen, wird davon ausgegangen, dass die Häufigkeitsverteilung der Preise den Wohnungsstandard insgesamt am besten wiedergibt. Da sich in der Nettokaltmiete alle Wohnwertmerkmale als Mietpreis bestimmende Faktoren spiegeln, ist es am sinnvollsten, die einfache Wohnung durch die billige Wohnung zu definieren. Die zentrale Frage ist dann, welcher Anteil (d.h. welches Quantil oder Perzentil) der Häufigkeitsverteilung der Mieten angemessen ist und wie dies begründet wird.

Mit der Festlegung des angemessenen Anteils kann direkt eine relative Häufigkeit abgelesen werden, während in den anderen beiden Ansätzen mit Mittelwerten von haushalts- oder wohnungsstandardbasierten

Vergleichsgruppen zunächst unklar ist, wie sich die beiden Gruppen der unangemessenen Wohnungen innerhalb der Referenzgruppe (dunkelgrau Abbildung 35 rechts) und der angemessenen Wohnungen außerhalb der Referenzgruppe (hellgrau in Abbildung 35) quantitativ zueinander verhalten. Mit den neueren Entscheidungen BSGE B 4 AS 77/12 R und BSGE B 4 AS 9/14 R hat das BSG schlüssige Konzepte bestätigt, die mit Anteilen der Häufigkeitsverteilung und nicht mit Mittelwerten arbeiten.

Abbildung 35: Perzentilwert als Kappungsgrenze und Mittelwert der Referenzgruppe im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den drei grundlegenden Ansätzen, den in Kapitel 4 vorgefundenen Verfahren in der Praxis und den in Kapitel 7.1 analysierten verfügbaren Datenquellen werden nun sieben mögliche Verfahren entwickelt (vgl. Tabelle 40). Bei der Bildung der sieben Verfahren wurde darauf geachtet, dass sie in möglichst reiner Form die drei o.g. grundlegenden Ansätze abbilden. Gerade in der Praxis haben sich Mischansätze mit mehreren Prüfbedingungen etabliert (vgl. Kapitel 4), die hier so nicht nachvollzogen werden. Damit verbunden ist die Konsequenz, dass mit den sieben Verfahren weder ein Verfahren einer Fallstudienkommune übertragen wird noch bekannte Verfahren wie bspw. der Anbieter IWU oder „Analyse und Konzepte“ exakt nachvollzogen wurden. Vielmehr wurde auch hier auf die Reinform der Prüfbedingungen geachtet und diese im Sinne einer Verbesserung und Vereinfachung weiterentwickelt. Bei der Vereinfachung war insbesondere eine bundesweite Umsetzbarkeit Ziel.

Als zentraler Unterschied zwischen den sieben Verfahren variiert den unterschiedlichen Ansätzen folgend die Berücksichtigung der *Verfügbarkeitsfrage*. Generell gilt: Je genauer Häufigkeiten von Angebot und Nachfrage berücksichtigt werden und je näher die Mieten als Neuvertragsmieten an der aktuellen Marktmiete liegen, desto eher kann davon ausgegangen werden, dass die abstrakt ermittelte Angemessenheitsgrenze auch zu einer Bedarfsdeckung im Einzelfall führt. Im Referenzgruppenverfahren bspw. ist deshalb davon auszugehen, dass in angespannten Wohnungsmärkten zur Bedarfsdeckung eine Vielzahl von Einzelfallausnahmen wegen erfolgloser Wohnungssuche nötig wird. Umgekehrt antizipiert das Verfügbarkeitsverfahren diesen Sachverhalt besser, ohne dass deshalb vollständig auf Einzelfallausnahmen wegen erfolgloser Wohnungssuche verzichtet werden können dürfte.

Tabelle 40: Grundlegende Ansätze für mögliche Verfahren der Operationalisierung von KdU-Angemessenheitsgrenzen

Vergleichsgruppen-orientiert	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Wohnkosten einer zu definierenden Vergleichsgruppe.	Referenzgruppenverfahren (Kapitel 8.4.1) Wohngeldhaushaltsverfahren (Kapitel 8.4.2)
Wohnungsstandard-orientiert	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Kosten eines zu definierenden Wohnungstyps	Wohnwertmerkmalsverfahren (Kapitel 8.4.3)
Häufigkeitsorientiert	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Kosten für anmietbare Wohnungen. Dabei werden die angebots- und nachfrageseitigen Häufigkeiten in unterschiedlicher Genauigkeit berücksichtigt.	Perzentilwertverfahren (Kapitel 8.4.4)
		Belegungsmatrizenverfahren (Kapitel 8.4.5)
		Verfügbarkeitsverfahren (Kapitel 8.4.6)
Vereinfachte Kombination	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Kosten für anmietbaren Wohnungen und den bisherigen Wohnkosten, um eine Marktorientierung mit einer Bestandsorientierung zu kombinieren.	Indikatorverfahren (Kapitel 8.4.7)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Berechnungen der sieben Verfahren werden im Folgenden dargestellt. Dabei kann in sechs von sieben Verfahren, d.h. in allen außer dem Wohnwertmerkmalsverfahren, auf bundesweit vorliegende Daten zurückgegriffen werden. So können für deutschlandweit 878 bzw. 879 Vergleichsräume auf Mittelbereichsebene¹¹⁶ mögliche Angemessenheitsgrenzen errechnet werden. Diese sind im Materialband in Abbildungen 7 – 57 als Karten dargestellt. Die Farbskalen wurden dabei einheitlich so kalibriert, dass die gebildeten zehn Klassen in allen fünf Haushaltsgrößenklassen jeweils das Spektrum der aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen abdecken.¹¹⁷

Außerdem wurden die Berechnungen auch für die 12 ausgewählten Teilräume der Fallstudienkommunen aus Kapitel 4 durchgeführt. Deren Ergebnisse sind in Abbildung 58 – 69 im Materialband dargestellt. Dies ermöglicht zum einen einen besseren Quervergleich zwischen den Verfahren. Zum anderen ist hier in den Kommunen mit Mietspiegel auch das Wohnwertmerkmalsverfahren als siebtes Verfahren enthalten. Unterschiede zwischen der Berechnung auf der bundesweiten Ebene und der Ebene der Fallstudienkommunen ergeben sich v.a. durch den unterschiedlichen räumlichen Zuschnitt der räumlichen Einheiten (Mittelbereich / Preiszone der Fallstudienkommunen).¹¹⁸

¹¹⁶ Der verwendete Gebietsstand der Mittelbereiche richtet sich nach dem Jahr der verwendeten Datenquelle. Zwischen 2013 und 2015 wurden die Mittelbereiche Einbeck und Bad Gandersheim sowie Coswig und Radebeul zusammengelegt, der Mittelbereich Neuhaus/Rennweg neu gebildet. Die Zahl reduzierte sich somit von 879 auf 878. Damit arbeiten Verfahren mit Wohngelddaten, SGB-II-Daten und Angebotsmieten mit 878 Mittelbereichen, die EVS hingegen mit 879.

¹¹⁷ Daraus resultieren die je nach Haushaltsgrößenklasse unterschiedlich großen Intervalle einer Farbstufe. Der Vergleich mit den aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen ist hilfreich, um eine grundlegende Einordnung des Niveaus der Berechnungen vornehmen zu können. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass sich das Bedarfsniveau nicht anhand des aktuellen Status quo bemisst. Die letzte Bedarfsdeckung erfolgt ohnehin durch die Anerkennung im Einzelfall.

¹¹⁸ Im Verfügbarkeitsverfahren spielt zudem die bisherige Angemessenheitsgrenze eine Rolle. Dabei wurden in den Fallstudienkommunen die tatsächliche lokale Angemessenheitsgrenze verwendet, bei den bundesweiten Berechnungen wurde näherungsweise auf die Höchstbetragstabelle des Wohngelds zurückgegriffen (einwohnergewichtete Mittelung zwischen den Gemeinden je Mittelbereich). Im Wohngeldhaushaltsverfahren wurden Mittelbereiche mit nicht ausreichender Fallzahl imputiert, bei den Fallstudienkommunen nicht.

8.3 Weitere Vorabentscheidungen bei der Operationalisierung von KdU-Angemessenheitsgrenzen

Über die Verfahren selbst hinaus gibt es eine Reihe von weiteren Vorabentscheidungen, die nicht oder nur teilweise abhängig von der Wahl des Verfahrens sind (die Liste dieser weiteren Vorabentscheidungen wird als Entscheidungsschritte in Kapitel 10.2.1 wieder aufgegriffen). Sie werden deshalb im Folgenden vor den sieben Verfahren behandelt. Die weiteren Vorabentscheidungen wurden teilweise bewusst in allen oder möglichst vielen Verfahren gleich getroffen (wenn inhaltlich sinnvoll und um die Vergleichbarkeit der sieben Verfahren an sich zu erhöhen). Teilweise wurden aber auch Vorabentscheidungen verschieden getroffen und zu zwei verschiedenen Verfahren zugeordnet, um weitere Vergleichsmöglichkeiten zu haben.

8.3.1 Die Vergleichsraumbildung und die Regionalisierung bundesweiter Datenquellen

Eine Vorabentscheidung ist bei der *räumlichen Abgrenzung* der Zonen gleicher Angemessenheitsgrenze notwendig. Die Diskussion um den infrastrukturellen Vergleichsraum einerseits und den preishomogenen Wohnungsmarkttyp andererseits (vgl. Kapitel 6) wird hier durch eine eigene Festlegung nicht weiter vertieft. Es werden bei den bundesweiten Berechnungen die 878 bzw. 879 Mittelbereiche verwendet und bei den fallstudienbezogenen Berechnungen jeweils die von den Fallstudienkommunen gebildeten Teilräume gleicher Angemessenheitsgrenze (vgl. Kapitel 4). Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass diese Raumeinheiten alle Funktionen des Vergleichsraums nach BSG-Rechtsprechung übernehmen (Zone gleicher Angemessenheitsgrenze, Zone zumutbarer Umzüge, Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II; vgl. Kapitel 6).

Bei denjenigen Verfahren, die mit bundesweiten Datenquellen arbeiten, aber nicht für jeden Vergleichsraum eine ausreichende Fallzahl bieten, müssen die in Kapitel 6.1.6 beschriebenen Regionalisierungsverfahren zum Einsatz kommen. Da die Ergebnisse von bundesweiten Clusteranalysen wenig zufriedenstellend sind, wird im Referenzgruppenverfahren in Kapitel 8.4.1 mit einem regressionsanalytischen Ansatz gearbeitet und im Wohngeldhaushaltsverfahren in Kapitel 8.4.2 mit Mietenstufen, die anhand der SGB-II-Daten gebildet werden.

Generell wäre die Entscheidung für *individuelle Werte pro Mittelbereich oder Klassenbildung* variabel: Während bei der Vergleichsberechnung für zwölf Fallstudienkommunen jeweils individuelle Werte berechnet werden, können bei einer bundesweiten Berechnung entweder individuelle Werte pro Mittelbereich berechnet werden oder die Mittelbereiche werden zu Klassen / Typen zusammengefasst. Hier erfolgt nahezu durchgängig eine individuelle Berechnung – nur im Falle nicht ausreichender Fallzahlen im Wohngeldhaushaltsverfahren werden schwach besetzte Mittelbereiche anhand des Preisniveaus der SGB-II-Daten zu Klassen zusammengefasst.

8.3.2 Die Berücksichtigung der Wohnfläche

Eine weitere relevante Festlegung bezieht sich auf die Vorgabe von Wohnflächen. Die Verfahren in Kapitel 8.4.1, 8.4.2 und 8.4.7 sind denkbar als *empirische Auswertung von wohnungsbezogenen Mieten* oder als *empirische Auswertung von Quadratmetermieten* multipliziert mit normativen Flächenrichtwerten. Normativ festgelegte Wohnflächen haben den Nachteil, dass sie ignorieren, dass hohe Quadratmetermieten auf Wohnungsmärkten durch geringeren Flächenkonsum ausgeglichen werden und dass die dazu erforderlichen kleinen Wohnungen in derartigen Märkten dann auch vorhanden sind. Die in den Fallstudien erhobenen Daten (Kapitel 4) zeigen bspw. für Fallstudienkommune B besonders niedrige Wohnflächen, so dass die Verwendung normativer Wohnflächen letztlich die preisliche Spreizung zwischen teuren und billigen Märkten ungerechtfertigterweise erhöht. Allerdings kann über normative Wohnflächen ein wünschenswerter Zielzustand festgeschrieben werden. Empirisch ist zu beobachten, dass kleine Haushalte oft sehr groß und große Haushalte vergleichsweise klein wohnen (vgl. v. Malottki 2012).

Auswertungen mit wohnungsbezogenen Mieten führen deshalb nicht nur zur gewünschten Nivellierung in regionaler Hinsicht, sondern auch zu einer Nivellierung der Angemessenheitsgrenzen nach Haushaltsgrößenklassen. Das Problem lässt sich allerdings durch die Selektion von flächenmäßig unzumutbaren Wohnungen lösen. Die Verfahren in den folgenden Kapiteln werden deshalb so weit wie möglich mit wohnungsbezogenen Mieten umgesetzt, sie wären meist aber auch mit Quadratmetermieten denkbar.

Werden die Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter ermittelt und dann mit Normwohnflächen multipliziert, so sind diese festzulegen. Mangels anderer Vorgabe wird in den davon betroffenen Verfahren in Kapitel 8.4.3, 0 und 8.4.7 auf die bislang gültigen Flächenrichtwerte des sozialen Wohnungsbaus der jeweiligen Länder zurückgegriffen – auch wenn diese nicht die tatsächlich vorhandenen Wohnungsgrößen widerspiegeln und daher sachlogisch kaum begründbar sind. Die Rechenergebnisse der Verfahren lassen aber dadurch auch Schlüsse zu, wie stark diese Festlegung sich auf das Ergebnis auswirkt. Als Flächenkorridor, innerhalb dessen die Mieten „um 45 m² etc.“ ausgewertet werden, wurde einheitlich das Intervall von +/- 10 m² gewählt. Der Preis einer 45 m² großen Wohnungen wurde also anhand der Wohnungen von 35 bis 55 m² bestimmt.¹¹⁹

Werden die Angemessenheitsgrenzen über wohnungsbezogene Mieten ermittelt, so sind Zumutbarkeitsgrenzen der Fläche nach unten festzulegen. Hier wurden für einen 1-Personen-Haushalt jeweils 23 m² (vgl. Kapitel 2.2.5) angesetzt und für die weiteren Haushaltsgrößenklassen jeweils der Flächenrichtwert des nächstkleineren Haushalts (für 3-Personen also in den meisten Bundesländern der Flächenrichtwert für zwei Personen in Höhe von 60 m²).

8.3.3 Datenquelle und Mietbegriff

Den sieben Verfahren liegen inhaltlich begründet unterschiedliche *Mietbegriffe* zugrunde. Verknüpft mit den unterschiedlichen Mietbegriffen werden in den einzelnen Verfahren unterschiedliche Datenquellen – mit den ihnen eigenen Vor- und Nachteilen (vgl. Kapitel 7) – verwendet. Bei Ansätzen mit einer Vergleichsgruppe von Haushalten ist die Verwendung von Bestandsmieten konzeptionell und durch die verfügbaren Datenquellen vorgegeben. Beim Verfügbarkeitsverfahren ist hingegen die Verwendung von Neuvertragsmieten (es geht um anmietbare Wohnungen) die einzig sachlich begründbare Lösung. Bei den anderen beiden häufigkeitsorientierten Verfahren in Kapitel 8.4.4 und 8.4.5 wurden konzeptionell Neuvertragsmieten zugeordnet. Im Rahmen der bundesweiten Berechnungen liegen nur Angebotsmieten als Näherung vor. Prinzipiell wäre auch eine Berechnung mit Bestandsmieten möglich, was allerdings eine grundlegende Änderung des Ermittlungsansatzes implizieren würde (vgl. Exkurs 2).

Exkurs 2: Warum eine rechnerische Wohnraumversorgung der Nachfrager nach niedrigpreisigen Wohnungen Neuvertragsmieten erfordert und keine Bestandsmieten

Ziel der häufigkeitsorientierten Ansätze ist eine mengenmäßige Wohnraumversorgung der auf preisgünstige Wohnungen angewiesenen Haushalte, d.h. der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften sowie deren Nachfragekonkurrenten um preisgünstigen Wohnraum. Es werden also Angebot und Nachfrage quantifiziert. Da eine Erhöhung der Angemessenheitsgrenze auch eine Erhöhung des zugänglichen Angebots impliziert, wird die Angemessenheitsgrenze bildlich gesprochen so lange erhöht, bis die Versorgung (d.h. der Ausgleich von Angebot und Nachfrage) funktioniert. Grundsätzlich gilt diese Beschreibung für alle in dieser Studie skizzierten häufigkeitsorientierten Ansätze, wenngleich die empirische Erfassung je nach Verfahren mit unterschiedlich vereinfachenden Berechnungsschritten erfolgt. Mathematisch gesprochen bedeutet dies für den gesamten Wohnungsbestand:

Angebot (als Funktion der Angemessenheitsgrenze) = Nachfrage

¹¹⁹ Fallstudienkommune B verwendet hier Korridorgrößen, die anhand eines Kernregressionsverfahrens ermittelt wurden. Dies erscheint den Autoren ein sehr aufwendiges methodisches Verfahren vor dem Hintergrund, dass die geringfügige Vergrößerung oder Verkleinerung des Korridors nur wenige Auswirkungen auf das Ergebnis hat.

Oder kurz: $A (AngGr) = N$

Nun wird oft eingewandt, dass Neuvertragsmieten an dieser Stelle nicht relevant seien, denn die Mehrzahl der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften wohne ja im Bestand und nur ein relativ kleiner Teil sei auf den Stromgrößenmarkt (Nachfrage pro Zeiteinheit) angewiesen, an dem Neuvertragsmieten relevant seien. Dies ist nachfrageseitig zunächst richtig: Eine Auswertung der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010 zeigt, dass bei allen Mieterhaushalten 11,9% der Haushalte pro Jahr umziehen. Bei Leistungsbeziehern liegt die Quote mit 13,0% leicht darüber. Regressionsanalytische Auswertungen zeigen, dass sich das Verhältnis in Universitätsstädten umkehrt, d.h. Leistungsbezieher dort ähnliches Fluktuationsverhalten zeigen wie anderswo, aber die durch Studierende geprägten anderen Haushalte häufiger umziehen. Unabhängig von diesen Unterschieden im Detail kann aber festgehalten werden, dass nachfrageseitig gut 10% der Haushalte pro Jahr auf Neuvertragsmieten angewiesen sind.

Nun tritt der gleiche Effekt aber auch auf der Angebotsseite auf. Auch dort wechseln nur gut 10% der Mietwohnungen pro Jahr den Bewohner. Übersetzt in Stromgrößen heißt die obige Gleichung:

$$10\% * A (AngGr) = 10\% * N$$

In dieser Gleichung ist nun einleuchtend, dass das Ergebnis in Neuvertragsmieten zu ermitteln ist und Bestandsmieten nicht sachgerecht sein können. Rein algebraisch ist die beidseitige Multiplikation der Gleichung mit einer identischen Fluktuationsquote allerdings unnötig. Die beiden Gleichungen sind identisch und das Ergebnis für die Angemessenheitsgrenze wird zweimal das Gleiche sein, egal ob man nun 10% Haushalte mit 10% der Wohnungen versorgt oder 100% der Haushalte mit 100% der Wohnungen. Beides muss zu Neuvertragsmieten erfolgen. Zur Plausibilisierung kann man sich die folgenden Fallkonstellationen vorstellen:

(1) Würde im Sinne eines häufigkeitsorientierten Ansatzes die rechnerische Wohnraumversorgung und damit die Angemessenheitsgrenze mit Bestandsmieten ermittelt und es gäbe gleichzeitig einen starken Preisanstieg, so müssten die 10% Nachfrager pro Jahr Wohnungen auf dem aktuellen Markt anmieten, obwohl die Angemessenheitsgrenze (die bereits berücksichtigt, dass nur der einfachere Teil des Wohnungsmarktes zugänglich ist) ein nicht mehr realistisches Mietpreinsniveau abbildet. Die Folge ist erstens die Notwendigkeit von Einzelfallausnahmen wegen erfolgloser Wohnungssuche und zweitens ein sachlicher Widerspruch, wenn die Bedarfsdeckung durch ausreichende Häufigkeiten definiert ist und diese dann aber nicht ausreichend ist.

(2) Alternativ müsste man mit zwei Angemessenheitsgrenzen für Bestandsmieter und Umziehende operieren. Da aber die Kostensenkung im Bestand letztlich im Regelfall zu einem Umzug führt, wäre der betroffene Haushalt spätestens zum Zeitpunkt des Umzugs wieder mit der höheren Grenze konfrontiert, so dass die niedrigere Bestandsgrenze keine Wirkung entfaltet – sieht man von möglichen Sonderfällen ab, die vom Grundriss und der Immobilienmarktlage her eine Untervermietung möglich erscheinen lassen.

Bestandsmieten können also sachlogisch nur dann bedarfsdeckend sein, wenn nicht konzeptionell auf die Wohnraumversorgung und abstrakte Häufigkeit von Wohnungen rekuriert wird, sondern die Bemessung des Bedarfs anhand einer Vergleichsgruppe von Haushalten und deren Mietniveau vorgenommen wird. Dies geschieht in den vergleichsgruppenorientierten Ansätzen.

8.3.4 Inflationierung

Bei der Abbildung des aktuellen Marktgeschehens am Wohnungsmarkt durch die Angemessenheitsgrenze gibt es in dreifacher Hinsicht eine zeitliche Verzögerung:

- Durch Bestandsmieten, ortsübliche Vergleichsmieten nach § 558 BGB oder andere Formen der Mittelung zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten wird nicht das aktuelle Marktgeschehen abgebildet.
- Es ist selbstverständlich, dass sich Erhebungen immer nur auf einem zurückliegenden Zeitraum beziehen können. Im Mietrecht werden angemessene Fristen zwischen der Erhebung und dem Beginn des Gültigkeitszeitraums des Mietspiegels toleriert, beim Regelbedarf wird inflationiert.
- Sowohl qualifizierte Mietspiegel als auch Satzungen nach § 22c SGB II sind zwei Jahre ohne Änderung des Zahlenwerks gültig. Danach sind Fortschreibungen fällig, nach vier Jahren Neuaufstellungen. Die EVS-basierte Regelbedarfsermittlung hat eine ähnliche Systematik (jährliche Fortschrei-

bung, Neuerhebung alle fünf Jahre), bei der die Leistungen gleich bleiben, auch wenn das Preisniveau im Zeitverlauf kontinuierlich steigen mag.

Während die Festlegung des Mietbegriffs Teil der grundsätzlichen Konzeption des Ermittlungsverfahrens ist, sind bei den beiden letzten Punkten Vorabentscheidungen zu treffen.

Hier wird in allen Verfahren mit Angebotsmieten auf die Daten der Jahre 2014 und 2015 zurückgegriffen. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe stammt von 2013, die Wohngeldstichprobe von 2014, die SGB-II-Daten von Dezember 2015. Eine Inflationierung wurde nirgendwo durchgeführt.

8.3.5 Selektion unzumutbarer Wohnungen

Als weitere Setzung wurden bei den sieben Verfahren unzumutbare Wohnungen nicht berücksichtigt. Dabei wurde sich bei der Ausstattung der Wohnungen jeweils – soweit es die jeweilige Datenquelle zuließ – an der bisherigen BSG-Rechtsprechung orientiert. Wo möglich, wurden deshalb fehlende Sammelheizungen, Bäder und Küchen ausselektiert. Gerade bei den Angebotsmieten ist dies aber nicht möglich. Hier wird davon ausgegangen, dass das Problem wegen des generell höheren Preisniveaus von Angebotsmieten entfällt (vgl. Kapitel 7.1.7).

8.3.6 Getrennte oder integrierte Ermittlung von Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten

Für eine bruttokalte Angemessenheitsgrenze – die hier analog zur bisherigen BSG-Rechtsprechung als Vergleichsgrundlage in allen sieben Verfahren gewählt wird – lassen sich die beiden Komponenten Nettokaltmiete und kalte Nebenkosten separat ermitteln oder es wird gleich die Bruttokaltmiete ausgewertet. Im Prinzip ist beides möglich und gleichermaßen bedarfsdeckend, denn es gilt annähernd folgender Zusammenhang, den Exkurs 3 näher begründet:

X. Perzentil der Nettokaltmieten + Mittelwert der kalten Nebenkosten = X. Perzentil der Bruttokaltmieten

Exkurs 3: Warum ein Mittelwert der kalten Nebenkosten als Bestandteil einer bruttokalten Angemessenheitsgrenze bedarfsdeckend ist

In BSGE B 14 AS 13/12 R hatte das BSG die These eines Zusammenhangs zwischen niedrigen Mieten und hohen Nebenkosten (also eine negative Korrelation) aufgestellt, in dem es auf den Zusammenhang verwies, dass im von Leistungsbeziehern überproportional bewohnten Geschosswohnungsbau mehr verschiedene Nebenkostenarten (also auch die Umlage bspw. von Hausmeister und Gärtner) anfielen und damit die Kosten nach oben getrieben würden: „Gerade bei größeren Wohnanlagen, die in Großstädten auch den Wohnungsmarkt im unteren Marktsegment zumindest mitprägen, fallen typischerweise sämtliche Kosten nach § 556 Bürgerliches Gesetzbuch an“ (BSGE B 14 AS 13/12 R). Aus der Praxis ist den Autoren auch die Argumentationslinie bekannt, dass sich in den dicht belegten Wohnungen des einfachen Segments die personenabhängigen Nebenkosten (insbesondere Wasser) auf weniger Quadratmeter „aufteilen“ und dadurch höhere Kosten pro Quadratmeter entstünden. Eine negative Korrelation konnten die Autoren bei der Analyse von Mietspiegeldatensätzen und SGB-II-Daten bislang allerdings noch in keinem Kreis feststellen. Dem BSG ist vermutlich insofern Recht zu geben, als einfache Wohnungen eher in großen Gebäuden liegen und in diesen i.d.R. viele verschiedene Nebenkostenarten anfallen (der Vermieter macht den Garten nicht selbst). Allerdings teilen sich diese Nebenkostenarten auch wieder auf viele Wohnungen auf, so dass hier für die einzelne Nebenkostenart unterdurchschnittliche Kosten erzielt werden können (ein Aufzug für viele Wohnungen ist pro Wohnung preisgünstiger als ein Aufzug für wenige Wohnungen).

In BSGE B 4 AS 77/12 R vertrat das BSG das Gegenteil – also eine positive Korrelation: „Aus der Heranziehung von [Betriebskosten-]Werten aus allen Mietverhältnissen folgt zwar – weil er den gesamten Mietmarkt erfasst – in der Tendenz ein höherer Bruttokaltmietpreis, als dies bei Auswertung nur des Teilsegments der Fall wäre, auf das Leistungsberechtigte nach dem SGB II zu verweisen sind.“ In der Empirie ist dieser Zusammenhang allenfalls schwach zu beobachten.

Generell scheint nach den Erfahrungen des IWU in mehreren Städten und Kreisen die Summe aller anfallenden Betriebskostenarten pro Quadratmeter im einfachen und im gehobenen Segment ähnlich zu sein, also keine Korrelation vorzuliegen. Dies lässt sich auch anhand der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010 nachvollziehen. Eine Auswertung allein des einfachen Segmentes und des Gesamtmarktes dürfte deshalb pro Quadratmeter in der Regel dieselben Ergebnisse erbringen

und viele damit unter Methodenfreiheit. Während eine Mieterhebung allein bei den institutionellen Wohnungsunternehmen nicht repräsentative Ergebnisse ergibt, sind auch deren Daten für die kalten Nebenkosten ebenso sinnvoll zu verwenden wie die durch den Mieter kaum beeinflussbaren und damit nicht zirkelschlüssigen kalten Nebenkosten aus der SGB-II-Statistik.

Bei der Addition zweier unkorrelierter Normalverteilungen (als Näherung für Nettokaltmieten und kalte Nebenkosten) werden die Mittelwerte und die Varianzen addiert. Damit ist die Verteilung der beiden addierten Größen leicht stärker streuend. Bei Perzentilen unterhalb des Mittelwerts kommt es deshalb zu einer leichten Überschätzung der Bruttokaltmiete, bei Perzentilen darüber zu einer leichten Unterschätzung. Bei Perzentilen in der Nähe des Mittelwerts sind die dadurch entstehenden Fehler aber vernachlässigbar.

Die fehlende Korrelation gilt allerdings nur für Mieten pro Quadratmeter und kalte Nebenkosten pro Quadratmeter. Im wohnungsbezogenen Fall tritt eine positive Korrelation auf, weil beide Größen von der Wohnfläche abhängen. Der Zusammenhang ist aber auch nicht hoch, da ja nach Haushaltsgröße differenziert wird. Bei einer Wahl eines Nettokaltmietperzentils unterhalb des Mittelwerts (was den Regelfall bei der Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen darstellen dürfte) kommt es so bei der Addition eines haushaltsgrößenbezogenen Mittelwerts der kalten Nebenkosten wiederum zu einer leichten Erhöhung des Perzentils. Die Verfahren in Kapitel 8.4 zeigen, dass haushaltsbezogen eher mehr Nebenkosten addiert werden als durch eine Addition einer Quadratmetergrenze mal Flächenrichtwert. Ausnahmen können entstehen, wenn große Haushalte in der Praxis auf sehr kleinen bis unzumutbaren Flächen leben oder wenn – bspw. wegen hoher Wohneigentumsquoten – hohe Anteile des Mietwohnungsmarktes für die Wohnraumversorgung von Leistungsbeziehern nötig sind. Diese Ungenauigkeiten erscheinen aber zu klein, um einer Operationalisierung der Bedarfsdeckung auf der abstrakten Ebene entgegenzustehen.

Es sei auch noch darauf verwiesen, dass nicht die *Summe der Mittelwerte* aller Betriebskostenarten relevant sein kann (also die mittleren Kosten der Satellitenschüssel plus die mittleren Kosten des Kabelfernsehens) (vgl. LSG München, L 16 AS 127/10, Rn. 194), sondern der *Mittelwert der Summe* aller im Einzelfall anfallenden Betriebskostenarten (also in jedem Haushalt die Kosten der jeweils anfallenden Fernsehtechnik plus der anderen anfallenden Betriebskostenarten aufsummiert über alle Haushalte und geteilt durch die Zahl der Haushalte). In einigen Fallstudien in Kapitel 4 lassen die hohen Angemessenheitsgrenzen der kalten Nebenkosten bzw. die hohen Summanden bei der Addition dieser Größe vermuten, dass dieser Bedarfsbestandteil zu hoch kalkuliert wird.

Das Vorgehen der Bestimmung von nettokalten Angemessenheitsgrenzen mit anschließender Addition von kalten und warmen Nebenkosten anhand der SGB-II-Daten schätzen die Autoren als sachgerecht ein. Im Rahmen der Vergleichsberechnungen in Kapitel 8.4 wird die Wahl des Verfahrens teilweise durch die Datenquelle vorgegeben. So können in der Wohngeldstichprobe direkt Bruttokaltmieten analysiert werden. Bei allen anderen Verfahren werden dann Nebenkosten in €/m² addiert und mit der Normwohnfläche multipliziert, wenn das Verfahren insgesamt mit Quadratmetermieten und Normflächen arbeitet (Wohnungsmerkmalsverfahren, Perzentilwertverfahren, Ermittlungspfad A im Indikatorverfahren). Wenn das Verfahren mit wohnungsbezogenen Mieten arbeitet (Referenzgruppenverfahren, Belegungsmatrizenverfahren, Verfügbarkeitsverfahren, Ermittlungspfad B im Indikatorverfahren), dann werden auch die wohnungsbezogenen Nebenkosten in € addiert.¹²⁰

8.4 Mögliche Verfahren für die Operationalisierung von KdU-Angemessenheitsgrenzen

8.4.1 Referenzgruppenverfahren

Ausgangspunkt der Überlegungen ist der vergleichsgruppenorientierte Ansatz und dort die Ermittlung des Regelbedarfs nach dem RBEG. Bei diesem Verfahren werden als Referenzgruppe bei 1-Personen-Haushalten die unteren 15% der „nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Einpersonen-[...] Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“¹²¹ (EVS) außerhalb des Leistungsbezugs¹²² und bei 3-Personen-Haushalten mit zwei Erwachsenen und einem Kind die unteren 20% dieser Haushalte definiert. Innerhalb dieser Referenzgruppen werden die Mittelwerte der Verbrauchsausgaben nach Abteilungen der

¹²⁰ Quelle der Daten ist eine Sonderauswertung der Statistik der BA, vgl. Fußnote 21.

¹²¹ § 4 RBEG. Vgl. auch BSGE B AS 77/12 R und v. Malottki 2014

¹²² Mit den Besonderheiten für verschiedene Teilgruppen aus § 3 RBEG.

EVS angesetzt, wobei Konsumpositionen herausgenommen werden, die entweder bei Arbeitslosen nicht anfallen oder normativ als nicht notwendig für die Sicherstellung des Existenzminimums erachtet wurden (keine Zigaretten, kein Alkohol, keine Restaurantbesuche etc.; vgl. hierzu die Gesetzesbegründung bei Einführung des RBEG).

Die Definition der Referenzgruppe kann prinzipiell in der EVS 2013 bzw. in der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010 auch für die Mieten nachvollzogen werden. Da die Einkommen im Mikrozensus nur klassifiziert vorliegen, wird trotz der niedrigeren Fallzahl auf die EVS zurückgegriffen (zum Vergleich der beiden Datensätze siehe Kapitel 7.1). Da der Wohnflächenkonsum in geringerem Maße vom Alter der Kinder abhängt, wird dieser Einflussfaktor außen vor gelassen und nur nach fünf Haushaltsgrößenklassen differenziert. Ausgesondert werden selbstnutzende Eigentümer, Haushalte mit Leistungsbezug ohne eigenes Erwerbseinkommen,¹²³ unzumutbare Wohnungen¹²⁴ und unplausibel niedrige Mieten, wie sie bspw. durch Verwandtschaftsmietverhältnisse entstehen können.

In einer gewissen Analogie zum Vorgehen des Regelbedarfs werden nun die wohnungsbezogenen Mieten nach Haushaltsgrößenklassen analysiert. Die Festschreibung unzumutbarer Wohnverhältnisse wird durch die Ausselektion zu kleiner Wohnungen verhindert.

Die zentrale Herausforderung besteht nun in der regionalen Ausdifferenzierung. Zur Bestimmung des Mietniveaus der Referenzgruppe reicht die Fallzahl in der EVS (ebenso wie auch im Mikrozensus) nicht aus, um für jeden der 879 Mittelbereiche (des Jahres 2013) eigene Werte zu errechnen. Deshalb wird die wohnungsbezogene Miete aller noch im Datensatz verbleibenden Fälle der Referenzgruppe in der EVS als abhängige Variable auf die regionalökonomischen Eigenschaften (vgl. Tabelle 41) der jeweiligen Mittelbereiche regressiert. Die damit aufgestellte Gleichung kann dann zur Berechnung von Werten (statistisch: Prognosewerte, Schätzer) für alle Mittelbereiche verwendet werden. Die Höhe der Angemessenheitsgrenze richtet sich also bundesweit nach den Mieten des unteren Fünftels der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte, die regionale Differenzierung erfolgt anhand nachgewiesenermaßen mit diesen Mieten korrelierender regionalökonomischer Größen. Tabelle 41 zeigt die in die Untersuchung einbezogenen Größen.

Nun wird eine Gleichung modelliert, in der auch die Haushaltsgröße erklärende Variable für das Mietniveau ist.¹²⁵ Die Variablen werden logarithmiert, so dass die Koeffizienten der Einflussfaktoren jeweils als prozentuale Zuschläge interpretiert werden können und zugleich die Interaktionseffekte zwischen Haushaltsgröße und Regionalstrukturvariablen besser abgebildet werden. Danach ergibt sich folgende Funktion

$$\ln(\text{Wohnungsmiete}) = f(\ln(\text{Haushaltsgrößenklasse}), \ln(\text{Regionalstrukturvariable}))$$

¹²³ Sogenannte „Aufstocker“ werden analog zum RBEG nicht ausgeschlossen. Technisch wäre ein Ausschluss indes möglich.

¹²⁴ Operationalisiert über die Wohnfläche (jeweils der Wert der Landeswohnraumförderbestimmungen für die Haushaltsgröße mit einer Person weniger – für einen Drei-Personen-Haushalt sind somit in den meisten Bundesländern Wohnungen ab 60 m² zumutbar) sowie das Vorhandensein einer Sammelheizung. Die Bedingung eines Bades in der Wohnung kann in der EVS nicht modelliert werden, da die entsprechende Variable nicht abgefragt wurde. Durch geringe Zahl derartiger Wohnungen (und deren Korrelation mit einer sehr kleinen Wohnfläche) erscheint ein Verzicht darauf aber vertretbar.

¹²⁵ Grund für dieses Vorgehen ist die Tatsache, dass es mit fünf verschiedenen Regressionsgleichungen mit unterschiedlichen Preiseinflussfaktoren möglich wäre, dass in außergewöhnlichen regionalen Fallkonstellationen für größere Haushalte niedrigere Angemessenheitsgrenzen (Modellmieten) resultierten als für kleine. Dies erachten die Autoren aus theoretischen und rechtlichen Erwägungen heraus für nicht vertretbar.

Tabelle 41: Erklärende Variable für die räumliche Differenzierung im Referenzgruppenverfahren

Variablenname	Variablenlabel (jeweils auf Mittelbereichsebene)	Ausprägungen
GmdGr_max	Maximale Gemeindegrößenklasse im Mittelbereich (Zensus, Klassengrenzen analog Mikrozensus)	kategorial*
GmdGr_mittel	Mittlere Gemeindegrößenklasse im Mittelbereich (Zensus, Klassengrenzen analog Mikrozensus)	metrisch
GmdBev_mittel	Mittlere Einwohnerzahl (am Hauptwohnsitz) der Gemeinden im Mittelbereich (Zensus)	metrisch
GmdBev_var	Varianz der Einwohnerzahl (am Hauptwohnsitz) der Gemeinden innerhalb des Mittelbereichs (Zensus)	metrisch
GmdBev_max	Maximale Einwohnerzahl (am Hauptwohnsitz) der Gemeinden im Mittelbereich (Zensus)	metrisch
Raumtyp10_B	Besiedlungsspezifische Raumtypen 2010 (BBSR)	Quasi-metrisch**
Raumtyp10_L	Lagespezifische Raumtypen 2010 (BBSR)	Quasi-metrisch ***
dichte	Besiedlungsdichte auf Mittelbereichsebene (eigene Berechnung nach Zensus und amtliche Statistik)	metrisch
dichte_wohn	Besiedlungsdichte nur der Wohn- und Freiflächen (eigene Berechnung nach Zensus und amtliche Statistik)	metrisch
dichte_SVB	Dichte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort, eigene Berechnung nach amtliche Statistik und Zensus)	metrisch
oberz	Mittlere Pkw-Fahrtzeit zum nächsten Oberzentrum 2012 in Minuten (BBSR)	metrisch
mittelz	Mittlere Pkw-Fahrtzeit zum nächsten Ober- oder Mittelzentrum 2012 in Minuten (BBSR)	metrisch
whgmfh_anteil	Anteil der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern 2011 (Zensus)	metrisch
whgmiet_anteil	Anteil der Mietwohnungen (Zensus)	metrisch
whgleer_anteil	Leerstandsquote (Zensus)	metrisch
whggemnutz_anteil	Anteil der ehemals gemeinnützigen WU an allen Mietwohnungen (Zensus)	metrisch
Arblos11_quote	Anteil der Arbeitslosen (nur SGB II) im Jahr 2011 an der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung (BA, Zensus)	metrisch
bev65_anteil	Anteil der über 65-jährigen am Hauptwohnsitz an der Gesamtbevölkerung am Hauptwohnsitz (Zensus)	metrisch
Wander_quote	Anteil des mittleres Wanderungssaldo von 2010 bis 2014 über Mittelbereichsgrenzen hinweg an der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung (amtliche Statistik)	metrisch
Geb_quote	Anteil des mittleres Geburtensaldo von 2010 bis 2014 im Mittelbereich an der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung (amtliche Statistik)	metrisch
neubau_index	Neubau pro Einwohner Bevölkerungswachstum (analog § 556 d BGB, missing bei schrumpfend; (amtliche Statistik)	metrisch
Gast_Bev	Anzahl der Gästeübernachtungen pro Einwohner am Ort der Hauptwohnung im Mittelbereich (amtliche Statistik)	metrisch
Ostdummy	Ostdeutschland	Dummy
stud_anteil	Anteil der Studierenden an der Bevölkerung ab 18 Jahren in Privathaushalten (Berechnung IWU nach Statistisches Bundesamt und Zensus)	metrisch
wflkopf	Mittlere Wohnfläche pro Kopf bei Mieter-Haushalten (Zensus)	metrisch
LohnStpflicht10_anteil	Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen 2010 im Mittelbereich an der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung (amtliche Statistik)	metrisch
LohnStEink10_anteil	Verhältnis von Gesamtbetrag der Einkünfte 2010 in 1.000 € an der Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung (pro-Kopf-Einkünfte, amtliche Statistik)	metrisch

Quelle: Eigene Darstellung, die Quelle der Daten ist jeweils angegeben.

* analog den Gemeindegrößenklassen im Mikrozensus. ** Durch einwohnergewichtete Mittelung der Gemeinden. Auf Gemeindeebene ursprünglich nominal mit Kategorien: 1 überwiegend städtisch; 2 teilweise städtisch; 3 ländlich. *** Durch einwohnergewichtete Mittelung der Gemeinden. Auf Gemeindeebene ursprünglich nominal mit Kategorien: 1 sehr zentral; 2 zentral; 3 peripher; 4 sehr peripher.

Als besondere Herausforderung ergab sich das Problem, dass die Variable „LohnStEink10_anteil“ zwar den höchsten Erklärungsgehalt hat, aber in zwei Mittelbereichen¹²⁶ unplausible Ausreißer aufweist, die auf lokale Sondereffekte zurückzuführen sein dürften und in der Anwendung der Regressionsgleichung zur Errechnung von Angemessenheitsgrenzen dort ebenfalls unplausible Werte produziert.

Tabelle 42: Verwendete Regressionsgleichung

Einflussfaktoren	Regressionskoeffizient	Signifikanz
(Konstante)	4,099	0,000
Haushaltsgröße_ln	0,432	0,000
LohnStEink10_anteil_ln	0,390	0,000
whgleer_anteil_ln	-0,080	0,000
dichte_wohn_ln	0,032	0,000

Quelle: Eigene Darstellung (interne Nummerierung: Gleichung 4.5.4). Abhängige Variable: Logarithmus der wohnungsbezogenen Miete, OLS-Regression, Korrigiertes Bestimmtheitsmaß 43,4%.

Tabelle 42 zeigt die Gleichung, die unter Abwägung eines möglichst hohen Bestimmtheitsmaßes und der Wahl möglichst weniger und sinnvoll interpretierbarer Einflussfaktoren am geeignetsten erscheint. Die Koeffizienten sind wie folgt zu interpretieren:

- Eine Verdopplung der Haushaltsgröße führt zu 43,2% höheren Mieten.
- Eine Verdopplung der Pro-Kopf-Einkünfte führt zu 39,0% höheren Mieten.
- Eine Verdopplung der Leerstandquote führt zu 8,0% niedrigeren Mieten.
- Eine Verdopplung der Besiedlungsdichte auf Wohn- und Freiflächen führt zu 3,2% höheren Mieten.

Die Regressionsgleichung wird nun verwendet, um für 877 Mittelbereiche (ohne die zwei Ausreißer) die Angemessenheitsgrenzen nach diesem Verfahren zu errechnen. Dabei wurden die kalten Nebenkosten pro Haushalt wie in Kapitel 8.3.6 beschrieben separat aus den SGB-II-Daten ermittelt und addiert.

Die Darstellung in den Abbildungen 7 – 11 im Materialband zeigt die Ergebnisse für die bundesweite Berechnung für Ein-Personen-Haushalte. Hinsichtlich des allgemeinen Niveaus der berechneten Angemessenheitsgrenzen zeigt sich im Vergleich mit den aktuell geltenden Grenzen, dass dieses zumindest bei den kleineren Haushalten relativ niedrig ausfällt. Das Spektrum reicht in der Gruppe der Ein-Personen-Haushalte von gut 200 € bis gut 400 €, wobei die meisten Mittelbereiche in dem Bereich zwischen 250 € und 350 € liegen. Für das niedrige Niveau dürfte maßgeblich die Verwendung von Bestandsmieten – die in der EVS aufgrund des großen Anteil älterer Personen in der Referenzgruppe besonders niedrig ausfallen – ausschlaggebend sein. Das letztliche Niveau ist jedoch auch von der normativen Definition der Referenzgruppe (hier das untere Fünftel der Einkommensbezieher in der EVS) abhängig.

Bei Betrachtung der regionalen Differenzierung zeigt sich, dass das Verfahren insgesamt zu einer bundesweiten Nivellierung der Angemessenheitsgrenzen führt, die sich auch innerhalb einzelner Regionen bzw. Bundesländer widerspiegelt. Insbesondere hochpreisige Ballungsraumregionen werden mit diesem Verfahren niedrig bemessen. Somit resultieren im Gegensatz zu anderen Verfahren oder den aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen auch in Ballungsräumen großflächig ähnliche Grenzen. Ursächlich hierfür ist ein nivellierender Effekt, der von der Regressionsanalyse ausgeht. Durch die hohe Bedeutung des Einkommens als erklärende Variable in der Regression sind die Ergebnisse für einkommensstarke Umlandgemeinden (z.B. im Vordertaunus oder im Düsseldorfer Umland) teils höher als für die Kernstädte. Auffällig sind auch die durch die niedrigere Steuerkraft resultierenden Werte für Gelsenkirchen und Herne. Relativ

¹²⁶ Bad Driburg und Ingelheim.

deutlich erkennbar sind hingegen die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, welche durch die Analyse von wohnungsbezogenen Mieten und die in Ostdeutschland niedrigeren tatsächlichen Wohnflächen stärker ausfallen als dies bei einer quadratmeterbezogenen Auswertung der Fall gewesen wäre.

In den Abbildungen sind die bereits thematisierten Ausreißer mit unplausiblen Werten grau dargestellt. Statistische Kriterien für die Einstufung als Ausreißer sind schwer zu formulieren, so dass in diesen Fällen lediglich auf das nicht realitätsgerechte Berechnungsergebnis zu verweisen ist. Unklar bleibt hier, wie entsprechende Lücken zu füllen sind. Letztlich lassen die starke Nivelierung und die Ausreißer die hier zur Anwendung kommende Regionalisierung der Angemessenheitsgrenzen per Regressionsanalyse problematisch erscheinen.

Hinsichtlich der Ausprägungen über die verschiedenen Haushaltsgrößenklassen hinweg zeigt sich, dass die nivellierende Wirkung des Verfahrens ebenfalls bei größeren Haushaltsklassen zu verzeichnen ist. Bei größeren Haushaltsklassen steigt das mittlere Niveau der Ergebnisse im Vergleich zu den aktuellen Angemessenheitsgrenzen etwas an, die Spreizung zwischen den Haushaltsgrößenklassen ist aber unauffällig.

Insgesamt zeigt sich bei der bundesweiten Berechnung, dass dieses Verfahren zu Angemessenheitsgrenzen führt, die aufgrund des geringen Niveaus wahrscheinlich eine geringe Verfügbarkeit an anmietbarem Wohnraum und hohe Überschreiterquoten hervorruft. Dadurch würde sich die Sicherstellung der Bedarfsdeckung häufiger als bei den sonstigen Verfahren auf die Einzelfallebene verlagern. Daher erscheint dieses Verfahren unter den gegebenen Bedingungen der Datenverfügbarkeit wenig geeignet zu sein. Eine andere Bewertung des Verfahrens wäre aber denkbar, wenn sich eine Verbesserung der Datengrundlagen hinsichtlich der beiden folgenden Punkte realisieren ließe:

- Durch eine bundesweite Datengrundlage mit Neuvertragsmieten könnte das aktuelle Mietniveau abgebildet werden. Das Verfahren würde sich dann nur auf neuere Mietvertragsabschlüsse stützen. Bei der EVS wäre hierfür eine Erfassung des Mietvertragsbeginns notwendig.
- Um auf die regressionsanalytische Regionalisierung zu verzichten, wäre eine Datenbasis mit deutlich höherer Fallzahl nötig. Hierfür käme etwa eine Ausweitung der EVS oder des Mikrozensus in Frage. Beim Mikrozensus wäre zugleich eine genauere Erfassung des Haushaltseinkommens anzustreben. Alternativ zur kleinräumlichen Datenerhebung als sachlich optimale Herangehensweise wäre auch eine andere Form der Regionalisierung wählbar (vgl. Kapitel 6.1.6).

8.4.2 Wohngeldhaushaltsverfahren

Eine Alternative zur Referenzgruppe nach dem RBEG und damit eine Möglichkeit für die Operationalisierung eines vergleichsgruppenorientierten Ansatzes bietet die Wohngeldstatistik. Die Vergleichsgruppe bilden dann die Wohngeldbezieher, die auch überwiegend Einkommen knapp über dem Existenzminimum haben. Allerdings setzen sich die Wohngeldbezieher aus substanziell anderen Haushalts-, Einkommens-, Alters- und Vermögentypen zusammen. Hier ist auf zwei weitere problematische Zusammenhänge hinzuweisen (vgl. Kapitel 7.1.3; BBSR 2015a). Zum einen kommt die Problematik der Bestandsmieten, die nicht aktuelle Mietniveaus widerspiegeln, bei Wohngeldempfänger aufgrund des hohen Anteils an Rentnern besonders zum Tragen. Eine Beschränkung der Auswertung auf neuere Mietverträge ist in der Wohngeldstatistik nicht möglich. Zum anderen verändert sich die Zusammensetzung der Referenzgruppe „Wohngeldhaushalte“ je nach Ausgestaltung der Transferleistungssysteme – etwa im Falle fehlender Wohngeldanpassungen bei gleichzeitiger Anpassung der Angemessenheitsgrenzen an die Preisentwicklung. Dadurch ist eine Zirkelschlussproblematik theoretisch nicht auszuschließen.

Aus den Erwägungen in Kapitel 8.3.2 heraus erfolgt die Operationalisierung der Angemessenheitsgrenze ebenfalls über wohnungsbezogene und nicht quadratmeterbezogene Mieten. In der vorliegenden Studie

konnte die Wohngeldstichprobe (eine 25-%-Stichprobe aller Wohngeldbezieher, vgl. Kapitel 7.1.3) des Jahres 2014 ausgewertet werden. Grundsätzlich ist eine Auswertung der vollen Wohngeldstatistik möglich. Da nicht die starren Höchstbetragstabellen des Wohngelds zugrunde gelegt werden, sondern eine regelmäßige Auswertung der Wohngeldstichprobe bzw. der vollständigen Wohngeldstatistik mit den tatsächlichen Mietniveaus der Wohngeldempfänger vorgesehen ist, wäre eine regelmäßige Anpassung der Angemessenheitsgrenze an die Mietpreisentwicklung unabhängig von Wohngeldnovellen des Gesetzgebers möglich.

Im Rahmen der Auswertung wurden unzumutbare Wohnflächen gemäß Kapitel 8.3.5 ausselektiert. Eine Selektion unzumutbarer Ausstattungsstandards ist hingegen nicht möglich. Die weitere Auswertung wird auf reine Wohngeldhaushalte (also keine Mischhaushalte) und Mieterhaushalte (kein Eigentum / Lastenzuschuss oder Mietfreiheit) beschränkt. Die Auswertung erfolgt differenziert nach den fünf Haushaltsgrößenklassen.

Als Angemessenheitsgrenze wird das 80. Perzentil der Häufigkeitsverteilung gesetzt. Dies entspricht im deutschlandweiten Mittel in etwa den Perzentilen / Überschreiterquoten, die auch für die Ermittlung der Höchstbetragstabelle nach § 12 WoGG herangezogen wurden. Damit lehnt sich das Verfahren an § 22c SGB II, an die aktuell gültige Rechtsprechung des BSG bei Erkenntnisausfall bzw. zur Verwendung des Spannenoberwerts bei der Analyse von Mieten des einfachen Segments (vgl. BSGE B 4 AS 44/14 R) sowie an das aktuelle Niveau der Angemessenheitsgrenzen einer substanziellen Gruppe der Grundsicherungsträger (vgl. Kapitel 3) an. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei der Festlegung des Perzentils um eine normative Setzung, die variabel ist.

Bei einer Berechnung für alle 878 Mittelbereiche auf Grundlage der Wohngeldstichprobe gibt es in ländlichen Regionen Fallzahlprobleme, wobei die Regionen mit zu niedriger Fallzahl¹²⁷ in der Regel auch Regionen mit niedrigerem Preisniveau sind. Wie auch beim Referenzgruppenverfahren ist es erforderlich, einen Regionalisierungsalgorithmus festzulegen, um die fehlenden Werte zu ergänzen. Hier wird auf das in Kapitel 6.1.6 beschriebene Verfahren der Mietenstufenbildung anhand eines anderen Datensatzes zurückgegriffen. Anhand der mehrfach in dieser Studie verwendeten Sonderauswertung der BA-Statistik wurden die Mittelbereiche in 14 Mietenstufen eingeteilt.¹²⁸ Für die Mietenstufen wurden nun ebenfalls die 80. Perzentile berechnet; sie kommen allerdings nur in den (zahlreichen) Mittelbereichen mit nicht ausreichender Fallzahl als Ersatzwert zum Einsatz.¹²⁹ Bei einer gesetzlichen Ermöglichung zur Auswertung der vollen Wohngeldstatistik nimmt die Zahl der Mittelbereiche mit Ersatzwert vermutlich deutlich ab.

Die bundesweiten Berechnungsergebnisse für das Wohngeldhaushaltsverfahren sind in Abbildungen 12 bis 22 im Materialband dargestellt. Abbildungen 12 bis 16 zeigen die Originalwerte des Wohngeld mit Lücken, Abbildung 17 die Mietenstufen und Abbildungen 18 bis 22 die durch Imputation ergänzten Werte.

Das Niveau bewegt sich zwischen 300 € und knapp 450 € bei den Einpersonenhaushalten und liegt insgesamt im Mittel leicht höher als die aktuellen Angemessenheitsgrenzen. Die Niveaufestlegung ist allerdings normativ und damit modifizierbar.

¹²⁷ Die Grenze wurde jeweils bei 15 Fällen pro Mittelbereich und Haushaltsgrößenklasse gesetzt.

¹²⁸ Dabei wurde ein Mittelbereich haushaltsgrößenklassenübergreifend in eine Mietenstufe eingeteilt, da bei einer Differenzierung nach Größenklassen die Gefahr bestünde, dass in einem Mittelbereich die Angemessenheitsgrenze mit zunehmender Haushaltsgröße sinkt. Um aus der nach Haushaltsgrößenklassen differenzierenden Sonderauswertung haushaltsgrößenklassenübergreifend zu mitteln, gingen 1-PHH mit 50%, 2-PHH mit 25%, 3-PHH mit 12,5% und 4- und 5-PHH mit jeweils 6,25% ein – dies entspricht einer üblichen Verteilung der Haushaltsgrößenklassen und abstrahiert damit auch das Problem möglicher Verzerrungen der Abbildung des regionalen Mietpreisniveaus durch unterschiedliche Zusammensetzung der Leistungsbezieher nach Haushaltsgröße. Die Mietenstufen wurden – ähnlich wie bei den Mietenstufen des Wohngelds – in Intervallen von 5 Prozentpunkten um den deutschlandweiten Mittelwert gebildet. Stufe 13 kommt nicht vor. Stufe 14 (über + 35%) ist allerdings wieder ausreichend besetzt.

¹²⁹ Die fünf Ersatzwerte für die fünf Haushaltsgrößenklassen müssen bereits dann zum Einsatz kommen, wenn die Fallzahl in einer einzigen Haushaltsgrößenklasse nicht ausreicht. Ansonsten ergibt sich ebenfalls die Gefahr einer sinkenden Angemessenheitsgrenze bei zunehmender Haushaltsgröße.

Auffällig ist die geringe regionale Differenzierung, die bei den Berechnungen mit diesem Verfahren resultiert. Wie bei dem zuvor diskutierten Referenzgruppenverfahren werden höherpreisige Regionen relativ niedrig bemessen, was ebenfalls auf die älteren Bestandsmieten (hier der Wohngeldhaushalte) zurückzuführen ist. Dies zeigt sich in der graphischen Darstellung an den großflächigen Bereichen, in denen die berechneten Angemessenheitsgrenzen nur innerhalb einer 50-€-Stufe variieren. Dennoch schneidet das Ballungsraumumland teilweise höher ab als die Kernstadt (Böblingen, Waiblingen, Buchholz/Nordheide, Norderstedt, Vordertaunus, Bad Krozingen). Klar erkennbar ist wegen der wohnungsbezogenen (und nicht quadrometerbezogenen) Berechnung auch der Unterschied zwischen Ost und West.

Ausreißer sind bei diesem Verfahren nicht zu verzeichnen, wohl aber schwer interpretierbare Einzelergebnisse (z.B. Bitburg, Stralsund, Raum Ravensburg). Problematisch sind die Lücken aufgrund zu geringer Fallzahlen. Diese wurden wie oben beschrieben per Mietenstufenbildung gefüllt, was ebenfalls zu einer gewissen Angleichung der Berechnungsergebnisse beigetragen haben dürfte. Folglich zeigen sich auch bei diesem Verfahren die Herausforderungen der Regionalisierung.

Bei der Betrachtung über die Haushaltsgrößenklassen hinweg zeigt sich ein Anstieg des Niveaus sowie der Spreizung (Vier-Personen-Haushalte zwischen 500 € und 850 €). Auch bei den größeren Haushalten sind die Angemessenheitsgrenzen in besonders hochpreisigen Ballungsräumen nicht so hoch wie die aktuellen Richtwerte.

Allgemein hat dieses Verfahren durch die starke Nivellierung die Tendenz, dass die ermittelten Angemessenheitsgrenzen im Vergleich zu den aktuell geltenden Grenzen in weiten Bereichen tendenziell hoch und in besonders angespannten Ballungsräumen eher niedrig ausfallen. Berechnungen mit dem vollständigen Wohngeldsatz würden womöglich in den ländlichen Bereichen mit geringen Fallzahlen und zugleich niedrigen Mieten ein abweichendes Niveau ermitteln. Das verhältnismäßig niedrige Niveau in den besonders hochpreisigen Regionen würde jedoch aufgrund der Bestandsmietenbasierung bestehen bleiben, so dass eine stark abweichende Gesamtbewertung dieses Verfahrens bei einer Auswertung mit der vollständigen Wohngeldstatistik eher unwahrscheinlich ist. Prüfwert erscheint jedoch die Aufnahme des Merkmals Mietvertragsalter in die Wohngeldstatistik. Hierdurch könnten dann alte Verträge ausselektiert werden, was jedoch zugleich zu einer Reduktion der Fallzahlen führen würde und eine kleinräumige Auswertung erschwert. Ferner wäre wie bereits oben problematisiert zu überprüfen, ob der Wohngeldsatz im zeitlichen Verlauf in seiner Struktur stabil ist. Durch die unregelmäßig durchgeführten Wohngeldreformen ist eine sprunghafte Veränderung der Wohngeldbezieher als in diesem Verfahren maßgebliche Vergleichsgruppe prinzipiell nicht auszuschließen.

8.4.3 Wohnwertmerkmalsverfahren

Das Wohnwertmerkmalsverfahren stellt einen vollkommen anderen Ansatz dar und orientiert sich eher – um in der Terminologie des Regelbedarfs zu bleiben – am Warenkorbmodell als am Statistikmodell.

Das BSG verwendete in zahlreichen älteren Urteilen, in denen es selbst Angemessenheitsgrenzen festlegte, (gewichtete¹³⁰) Mittelwerte von Teilmärkten des qualifizierten Mietspiegels. Hierfür hat die Rechtsprechung den Begriff „einfacher Standard“ geprägt. Damit verbunden ist unmittelbar die Frage, wie ein einfacher Standard definiert ist, d.h. welche Wohnwertmerkmale nach § 558 Abs. 2 BGB in Kombination anzusetzen sind. In BSGE B 4 AS 27/09 R, Rn. 29 hatte das BSG die Frage nach der Kombination mehrerer einfacher Wohnwertmerkmale noch nicht behandelt. Dabei besteht die vom LSG Bayern zu recht erkannte Gefahr, durch die Kombination mehrerer einfacher Wohnwertmerkmale Nischensegmente des Marktes zu definieren (L 16 AS 127/10, Rn. 147-149).

¹³⁰ Vgl. etwa BSGE B 14 AS 50/10 R, Rn. 32. Zum Thema Gewichtung siehe vertieft Kapitel 7.2.

Tabelle 43: Beschreibung des normativ einfachen Ausstattungsstandards durch Wohnwertmerkmale

Wohnwertmerkmal nach § 558 BGB	Auswahl
Art	Geschosswohnungsbau ("Wohnblock") mit 3 Etagen, kein Hochhaus, Lage der Wohnung im 2. OG*
Größe	Gemäß Flächenrichtwerten des sozialen Wohnungsbaus der Länder je Haushaltsgröße Baualter 1961**
Beschaffenheit	Alle Zimmer mind. 10 m ² groß Keine gefangenen Räume
Ausstattung: Gebäude und Freiflächen	Bei kleinen Wohnungen kein Balkon, ab 70 m ² einer (2*3 m ²) Kein Garten oder Terrasse Kein Aufzug Keine Gegensprechanlage Kein Stellplatz Ein eigener Kellerraum
Ausstattung: Wohnung allg.	Laminat, in Bad und Küche einfache Fliesen, jeweils vom Vermieter gestellt und 1992 erneuert*** Leitungen in den Wohnräumen nicht über Putz separate Küche mit Warmwasseranschluss**** Keine Rollläden, aber Fensterläden
Ausstattung: Bad	1 Bad mit Fenster***** Keine Gästetoilette (bei allen Wohnungsgrößenklassen) Leitungen im Bad über Putz
Lage	In Innenstadtnähe, bei teuren großen Großstädten mit hochpreisigen Lagen im Zentrum auch innenstadtfertig, aber nicht am Stadtrand, typisches Geschosswohnungsquartier um 1961 (z.B. Zeilenbau), durchschnittliche Nahverkehrsanbindung und Einkaufsmöglichkeiten (Lagekategorie i.d.R. normal).
Energie	Gaszentralheizung, Kessel von 1992*** 2-Scheiben-Verglasung Baujahr 1992*** keine weitere energetische Sanierung***

Quelle: Eigene Darstellung, eingeflossen sind Erfahrungen des IWU aus der Mietspiegelerstellung.

* Übliche Gebäudetypologie des Jahres 1961, keine Extremlage der Wohnung im Gebäude

** Mittelwert der Maximalperiode des Wohnungsneubaus der Wirtschaftswunderzeit von 1958-1964 (in Westdeutschland, ähnliche Entwicklungen in Ostdeutschland).

*** Die Annahme von einfacheren Sanierungsmaßnahmen nach der Wende, aber vor der Wärmeschutzverordnung stellt sicher, dass ein noch zeitgemäßer, aber nicht neuer Standard vorliegt.

**** Separate Küche ist 1961 Grundrisstandard.

***** Fenster im Bad sind in dieser Baualtersklasse üblich.

Bei diesem Verfahren ist es also erforderlich, in Anlehnung an die Wohnwertmerkmale des § 558 BGB normativ einen einfachen Wohnungsstandard zu definieren. Bedingt durch die Bedeutung des Wohnungsbaus der Nachkriegszeit für die Wohnraumversorgung in Deutschland wurden im Rahmen der vorliegenden Studie klassische Zeilenbauten der frühen 1960er Jahre als Referenzkategorie ausgewählt und die dort typischen Wohnwertmerkmale (welche die Autoren aus der Praxis der Erstellung von Mietspiegeln sachverständig kennen) zugeordnet (vgl. Tabelle 43, Abbildung 36).¹³¹ Zudem können per Luftbilddauswertung in den Fallstudienkommunen typische Lagen für diese Baustruktur ermittelt werden. Alle Wohnwertmerkmale können dann in den Mietspiegelbroschüren und Lagekarten des jeweiligen Mietspiegels bewertet werden.

¹³¹ Ein vergleichbares Vorgehen wählt bspw. der F+B-Mietspiegelindex, vgl. <http://www.f-und-b.de/beitrag/mietspiegelindex-2015.html>, Abruf 01.06.2016.

Abbildung 36: Typisches Gebäude für das Wohnwertmerkmalsverfahren



Quelle: Institut Wohnen und Umwelt.

Da Mietspiegel Mieten pro Quadratmeter ausweisen, erfolgt eine Berechnung pro Quadratmeter. Sodann werden die mittelbereichs- bzw. vergleichsraumspezifischen kalten Nebenkosten pro Quadratmeter aus der SGB-II-Statistik addiert und die Summe mit den Normflächen der Landeswohnraumförderbestimmungen multipliziert. Eine Aussonderung unzumutbarer Wohnungen ist nicht erforderlich, weil das oben skizzierte Verfahren ja letztlich den Preis für eine genau definierte und auch zumutbare Wohnung darstellt.

Da bundesweite Berechnungen aufgrund der fehlenden Datengrundlage nicht durchgeführt werden konnten, werden im Folgenden die Ergebnisse aus den Fallstudienkommunen diskutiert (vgl. die Abbildungen 58 – 65 im Materialband). Bei 9 der 12 Kommunen konnten Mietspiegel herangezogen und ausgewertet werden. Dabei variiert allerdings der Stichtag des Mietspiegels zwischen den Fallstudienkommunen. Die Ergebnisse liegen im Mittel um ca. 10% unter den von den Kommunen gewählten Angemessenheitsgrenzen. Im Vergleich zu den anderen Verfahren ordnen sie sich eher im unteren Bereich ein, die Unterschiede nach Haushaltsgrößenklasse sind unauffällig. Allerdings streuen die Ergebnisse stark. So gibt es Kommunen, in denen die Mietspiegelwerte extrem unter den Angemessenheitsgrenzen liegen (30% bei 5 Personen in Kommune B oder 1 Person in Kommune E), aber auch Kommunen, in denen die Angemessenheitsgrenzen niedriger sind. Auffällig ist auch der extreme Unterschied zwischen den Mietspiegeln zweier Gemeinden der Kommune H, obwohl sie nur eine S-Bahn-Station voneinander entfernt liegen und die gleiche Angemessenheitsgrenze haben.

Generell ist zu berücksichtigen, dass der Mietspiegel über die Definition der einfließenden Wohnungen in § 558 BGB ebenfalls nicht das aktuelle Marktpreisniveau wiedergibt – auch wenn die Unterschiede nicht so groß wie bei Bestandsmieten auswertungen sein mögen (vgl. Kapitel 7.1.5; vgl. Gautzsch 2011). Hinzu kommt die Problematik, dass die Mietspiegel zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufgestellt wurden und die normierte Standardwohnung nicht überall gleichermaßen vorhanden ist. In den untersuchten Teilräumen der Fallstudienkommunen H, I und J existieren diese Bautypologien bspw. nur in relativ untergeordneter Anzahl, meist wegen der hohen Eigentumsquote bzw. dem hohen Anteil an Privatvermietern. Gerade in

Regressionsmietspiegeln lässt sich auch nicht ablesen, wie groß ein allein anhand von mehreren Ausstattungsmerkmalen definiertes Wohnungsmarktsegment überhaupt ist. Maßgeblich für das höhere Niveau der aktuellen Angemessenheitsgrenzen gegenüber den Mietspiegelwerten dürfte daher die geringe Anzahl der Wohnungen sein, die auf den normativ definierten Wohnungsstandard zutreffen (vgl. hierzu auch die Statistiken in Kapitel 4.5). Durch eine höhere Angemessenheitsgrenze werden mehr anmietbare Wohnungen erfasst. Letztlich ist aber auch wie bei den vorherigen Verfahren eine gesonderte Verfügbarkeitsprüfung erforderlich.

Exkurs 4: Warum 20% der Haushalte nicht 20% der Wohnungen entsprechen¹³²

Die Verfahren im häufigkeitsorientierten Ansatz übertragen die Idee der Vergleichsgruppe von der Nachfrageseite (Haushalte) auf die Angebotsseite (Wohnungen). Damit wird implizit die Annahme getroffen, dass 20% der Haushalte in 20% der Wohnungen wohnen.

Die Gleichstellung von 20% der Mieter einer Wohnungsgrößenklasse mit 20% der Einkommensbezieher (vgl. BSGE B 4 AS 77/12 R¹³³) ist empirisch allerdings aus vier Gründen nicht bzw. standortabhängig nur grob richtig:

(1) Es wird das Wohneigentum nicht berücksichtigt. In dem Ort des o.g. Urteils gibt es 74% Mieterhaushalte und 26% Eigentümerhaushalte. Wird davon ausgegangen, dass die Eigentümerhaushalte eher dem gehobenen Segment zuzuordnen sind, so sind die 20% der Mieterhaushalte nur noch $20\% \cdot 74\% = 14,8\%$ aller Haushalte. Im Extremfall der Südwestpfalz (dem Kreis mit der deutschlandweit höchsten Eigentumsquote, Quelle Zensus 2011) werden näherungsweise¹³⁴ 20% von 27% Mieterhaushalten gerechnet. Das wären nur 5,4% aller Haushalte. Der Anteil der Haushalte mit Grundsicherungsleistungen an allen Haushalten ist hier dann sogar höher. Selbst wenn es überhaupt keine anderen Nachfrager nach billigen Wohnungen gäbe, würden die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften nicht in die angemessenen Wohnungen „passen“.

(2) Die Multiplikation aus einem Quintil der Quadratmetermieten mit einem weiteren Perzentil bei den Flächen sorgt für eine Verkleinerung der Referenzgruppe, die beim Regelbedarf (wo nicht multipliziert wird) so nicht entsteht. Dieser Effekt der Produkttheorie wird unten im Zusammenhang mit den größenklassenspezifischen Besonderheiten noch gesondert diskutiert.

(3) Während bei der Regelbedarfsermittlung Transferleistungsempfänger herausgerechnet werden, sind die Transferleistungsempfänger bzw. deren Wohnungen bei allen Berechnungsansätzen über Mietwohnungserhebungen Teil der 20% der Einkommensbezieher.

(4) Während das Regelbedarfsermittlungsgesetz innerhalb der Referenzgruppe einen Mittelwert bildet, werden bei zahlreichen KdU-Berechnungsansätzen (vgl. Kapitel 4 und 8.2, Abbildung 35) Perzentilwerte verwendet. Hier wird also quasi der Maximalwert der gewählten Referenzgruppe verwendet.

Eine direkte Übertragung des Haushalts-Algorithmus des Regelbedarfs auf die Häufigkeitsverteilung der Mieten ist deshalb falsch.

Das Problem besteht zudem darin, dass sich die Übertragung eines Anteils von Nachfragern auf einen Anteil von Wohnungen je nach Haushaltsgroßenklasse äußerst unterschiedlich darstellt. Dies liegt an der Produkttheorie. Demnach werden die Faktoren Fläche und Quadratmetermiete zwar einzeln bestimmt, aber nur im Produkt angewendet. Die analytische Zerlegung der Wohnkosten in zwei Faktoren ist dabei ein Sonderweg, der so aus dem Regelbedarf nicht bekannt ist – dort wird jeweils mit absoluten Größen gearbeitet.

Die Multiplikation sorgt aber statistisch für einige Komplikationen. Multipliziert man den Mittelwert einer Normalverteilung (z.B. Flächen) mit dem Mittelwert einer anderen – statistisch unabhängigen – Normalverteilung (z.B. Quadratmetermieten), so ergibt sich wiederum der Mittelwert der Verteilung der Produkte. Die Häufigkeitsverteilung des Produkts ist aber nicht mehr normalverteilt, sondern liefert mit höherer Wahrscheinlichkeit Ergebnisse um den Mittelwert (vgl. Hinners-Tobrägel 2002).

¹³² Der Exkurs ist in Teilen übernommen aus v. Malottki 2014.

¹³³ Das LSG Bayern hat in der Entscheidung L 16 AS 127/10 (Vorentscheidung zu BSGE B 4 AS 77/12 R) zur Bedingung gemacht, dass das durch Ausstattungsmerkmale definierte einfache Segment das 20. Perzentil der Quadratmetermieten innerhalb eines Korridors „um die 50 m²“ (dem bayerischen Flächenrichtwert) überschreitet. Dies lässt vermuten, dass sich das Gericht dabei an dem Verfahren zur Regelbedarfsermittlung nach § 4 Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) orientiert hatte. Das BSG bestätigt diesen Eindruck mit der These: „Dies entspricht einer Orientierung an den unteren 20% der Einkommensbezieher.“ (BSGE B 4 AS 77/12 R, Rn. 37)

¹³⁴ Gerade in strukturschwachen ländlichen Kreisen gibt es allerdings auch zahlreiche Wohnungseigentümer mit Bezug von Grundsicherungsleistungen (vgl. die Fallstudienkommune L in Kapitel 4).

In der Praxis sind Quadratmetermieten meist nur annähernd normalverteilt. Wird eine Referenzgruppe nach Ausstattungs- oder Lagemerkmalen gewählt, so liegen oft linksschiefe Verteilungen vor (mehr Ausreißer nach unten als nach oben). Der Gesamtmarkt an Wohnungsmieten einer bestimmten Größenklasse ist hingegen nahezu immer rechtsschief verteilt, wobei Städte im Regelfall schiefer sind, d.h. mehr Ausreißer nach oben haben als ländliche Kreise. Hinzu kommt, dass Flächen und Quadratmetermieten nicht unabhängig sind, sondern leicht negativ miteinander korrelieren. Damit liefert die Multiplikation einer mittleren Fläche und einer mittleren Quadratmetermiete nur eine grobe Näherung für den Mittelwert der wohnungsbezogenen Mieten.

Wenn nun einer der Faktoren kein Mittelwert ist – z.B. ein normativ festgelegter Flächenrichtwert oder ein Perzentilwert (z.B. der „Spannenoberwert“), so ist a priori keinerlei Aussage mehr möglich, wie groß der Anteil des dann in wohnungsbezogenen Mieten noch angemessenen Segments des Wohnungsmarktes ist. Tendenziell verstärken sich die Effekte: Ein niedrige Fläche mal eine niedrige Quadratmetermiete ergibt eine sehr niedrige wohnungsbezogenen Miete.

Die Multiplikation aus einem Quintil der Quadratmetermieten mit einem weiteren niedrigen Perzentil bei den Flächen sorgt deshalb für eine Verkleinerung der Referenzgruppe, die beim Regelbedarf (wo nicht multipliziert wird) so nicht entsteht. In der früher verwendeten Kombinationstheorie (bei der beide Faktoren einer Wohnung angemessen sein mussten) führte die Multiplikation von 1/5 der Quadratmetermieten mit bspw. 1/5 der Flächen ca.¹³⁵ zu 1/25 oder 4% des Wohnungsmarktes, der angemessen ist. Die Produkttheorie kompensiert diesen Effekt des „doppelt einfachen Segments“ nur teilweise. Eine Simulation des IWU anhand eines „typischen“ deutschen Landkreises (vgl. Abbildung 37) ergibt, dass bei Multiplikation zweier 20%-Perzentile und der Anwendung der Produkttheorie 13% und nicht 20% der Ein-Personen-Mieterhaushalte angemessen wohnen.

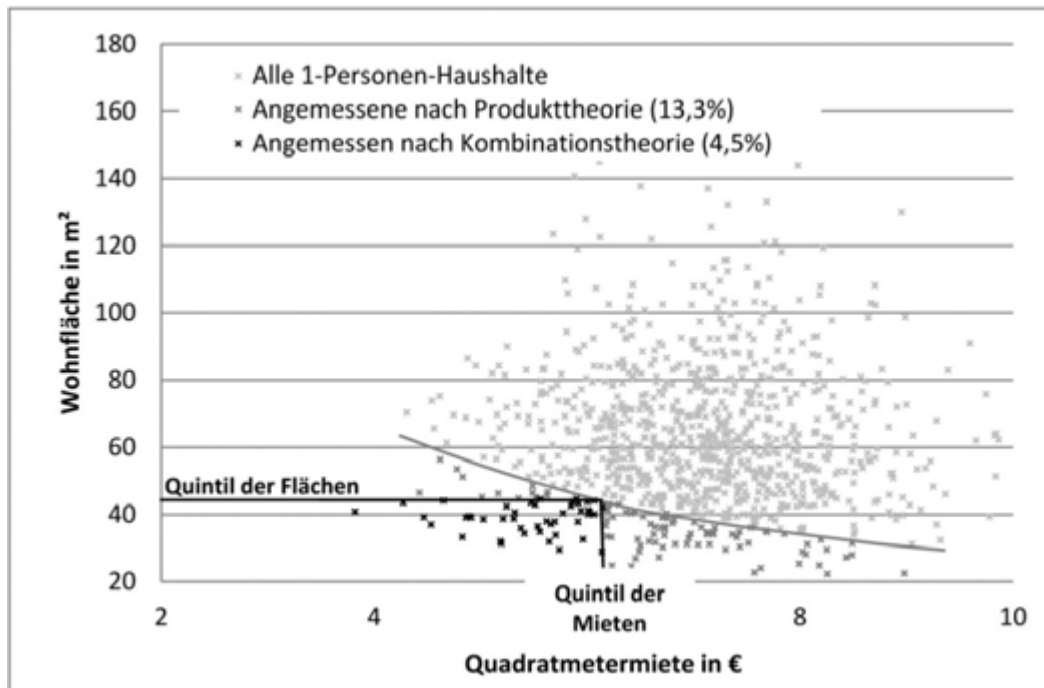
Der Grund dafür ist: Mieterhaushalte teilen sich nicht entsprechend ihrer Personenzahl und unabhängig vom Einkommen auf die Mietwohnungsgrößenklassen auf. In einer Flächenklasse mieten deshalb nicht 20% ärmere und 80% reichere Haushalte mit gleicher Personenzahl, sondern deutlich mehr ärmere und deutlich weniger reichere Haushalte. Ärmere Haushalte mieten mit geringerer Konkurrenz durch Reiche die (vergleichsweise seltenen) Wohnungen mit kleineren Flächen, wohlhabende und ältere Haushalte mieten v.a. die (viel zahlreicheren) größeren Wohnungen. Die Zahl der Transferleistungsempfänger (letzten Balken der Abbildung 38) macht klar, dass diese nicht in die 20% billigsten Wohnungen einer gewählten Wohnungsgrößenklasse „passen“ und somit – zumindest im deutschen Mittel – auch Wohnungen oberhalb des 20. Perzentils in dieser Flächengrößenklasse anmieten.¹³⁶ Die 20% Einkommensbezieher wären nur dann näherungsweise über ein 20. Perzentil der Mieten in der Flächengrößenklasse (korrigiert um die Eigentumsquote) zu bestimmen, wenn die empirische mittlere Fläche aller 1-Personen-Haushalte als normativer Flächenrichtwert verwendet würde.

Flächenrichtwerte unterhalb des Mittelwerts reduzieren deshalb die Größe der Referenzgruppe und den Prozentsatz der anmietbaren Wohnungen.

¹³⁵ Nicht berücksichtigt ist in dieser Näherung, dass die Multiplikation zweier Normalverteilungen keine Normalverteilung ergibt, dass die beiden Größen nicht unbedingt normalverteilt sind und dass sie auch nicht exakt statistisch unabhängig sind. All dies hat aber geringe Auswirkungen. Die Simulation des Autors ergibt (mit statistischer Unsicherheit) 4,5%.

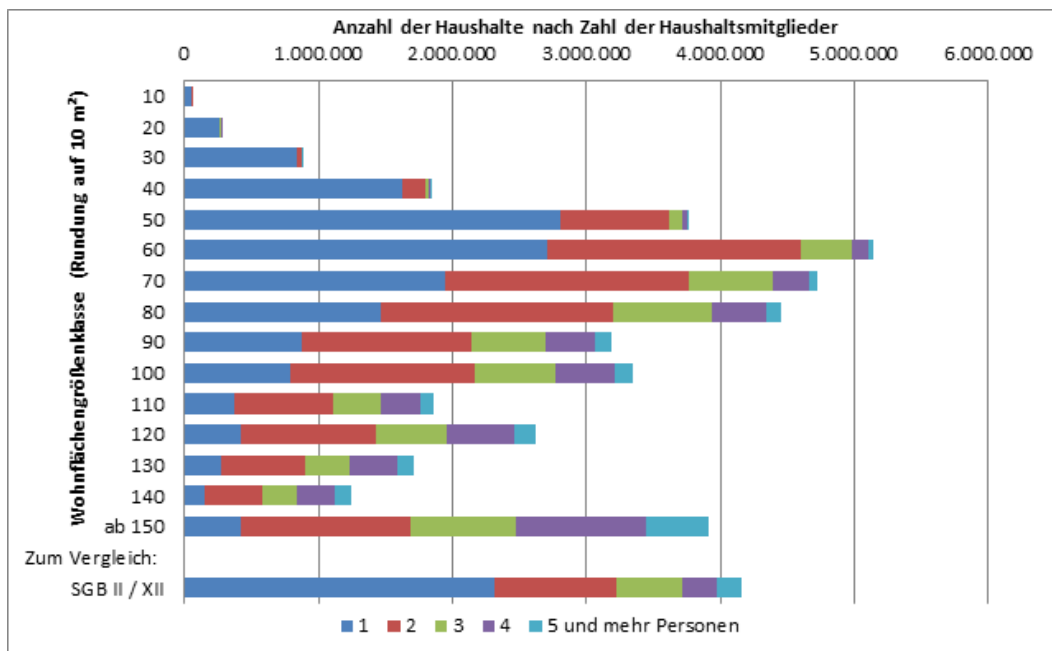
¹³⁶ Es sei auch noch darauf hingewiesen, dass die Flächenklasse auch im Vergleich zur anderen Nachfragern nach preisgünstigen Wohnungen absolut recht klein ist. Die Mehrzahl der 1-Personen-Haushalte wohnt deshalb außerhalb der Klasse. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die Forderung des BSG nach der Definition einer Untergrenze der Flächen (BSGE B 4 AS 77/12 R, Rn, 37) nur so verstehen, dass damit eine Unzumutbarkeitsgrenze nach unten gesetzt werden soll, die aber nicht 46 m² betragen kann. Es ist illusorisch, eine Wohnraumversorgung der Betroffenen im Bereich von 46 – 54 m² zu erreichen, sie müssen die Produkttheorie anwenden und damit auch deutlich kleinere Wohnungen anmieten (vgl. Kapitel 2.3.6).

Abbildung 37: Simulation der Wirkungen der Produkttheorie bei Multiplikation zweier Quintile aus der Grundgesamtheit der Ein-Personen-Mieterhaushalte



Quelle: Eigene Berechnung. Simulation ($n = 1.000$), Multiplikation zweier Quintile aus der Grundgesamtheit der Ein-Personen-Mieterhaushalte, „normaler“ Kreis mit „typischen“ Häufigkeitsverteilungen: normalverteilte Bruttokaltmieten um die 7 €/m² (Standardabweichung 1 €/m²) und davon der Einfachheit halber statistisch unabhängige lognormalverteilte Flächen mit Mittelwert 60 m². Es ergeben sich 6,16 €/m² mal 44,7 m² = 275 €.

Abbildung 38: Anzahl der Haushalte (Mieter und Eigentümer) nach Wohnungsgrößenklassen und Haushaltsgröße im Vergleich zur Zahl der Haushalte mit Transferleistungsbezug



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2006 (Angebotsseite) und des Wohngeld- und Mietenberichts 2010 (Nachfrageseite).

8.4.4 Perzentilwertverfahren

Das Perzentilwertverfahren stellt den ersten häufigkeitsorientierten Ansatz dar. Es wird also ein angemessener Teil des Wohnungsmarktes bestimmt, wobei sich dieser Anteil nur aus nachfrageseitigen Größen empirisch errechnet und dann auf die angebotsseitige Zielgröße (Zahl der Wohnungen) übertragen wird. Die Zahl der Nachfrager nach billigen Wohnungen errechnet sich aus:

- Der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II
- Einer Schätzung der Zahl der Einstandsgemeinschaften im SGB XII¹³⁷
- Die Zahl der Nachfragekonkurrenten am Wohnungsmarkt, die als grobe Näherung mit 10% aller Haushalte mal die Mieterquote des SGB II angesetzt wird.¹³⁸

Das Perzentilwertverfahren arbeitet grundsätzlich mit Quadratmetermieten. Diese werden in Korridoren von +/- 10 m² um die Flächenrichtwerte der Landeswohnraumförderungsbestimmungen ermittelt. Das Ergebnis wird dann um den mittelbereichs- bzw. vergleichsraumspezifischen Mittelwert der kalten Nebenkosten pro Quadratmeter im SGB-II-Datensatz (Stichmonat Dezember 2015) erhöht und mit dem entsprechenden Flächenrichtwert der Landeswohnraumförderungsbestimmungen multipliziert. Für die Vergleichsberechnungen wird eine Sonderauswertung der Angebotsmietdatenbank des BBSR mit allen erfassten und dublettenbereinigten Annoncen der Jahre 2014 und 2015 als deutschlandweit vorhandene Näherung für Neuvertragsmieten gewählt. Wohnungen mit unzumutbarem Wohnungsstandard können in den Vergleichsberechnungen nicht ausgefiltert werden, unzumutbare Flächen kommen bei der quadratmeterbezogenen Berechnung mit Korridoren rund um die Normflächen ohnehin nicht vor. Nun gibt es verschiedene Varianten zur Errechnung des Perzentils, die zum Teil in der Praxis bereits zur Anwendung kommen:

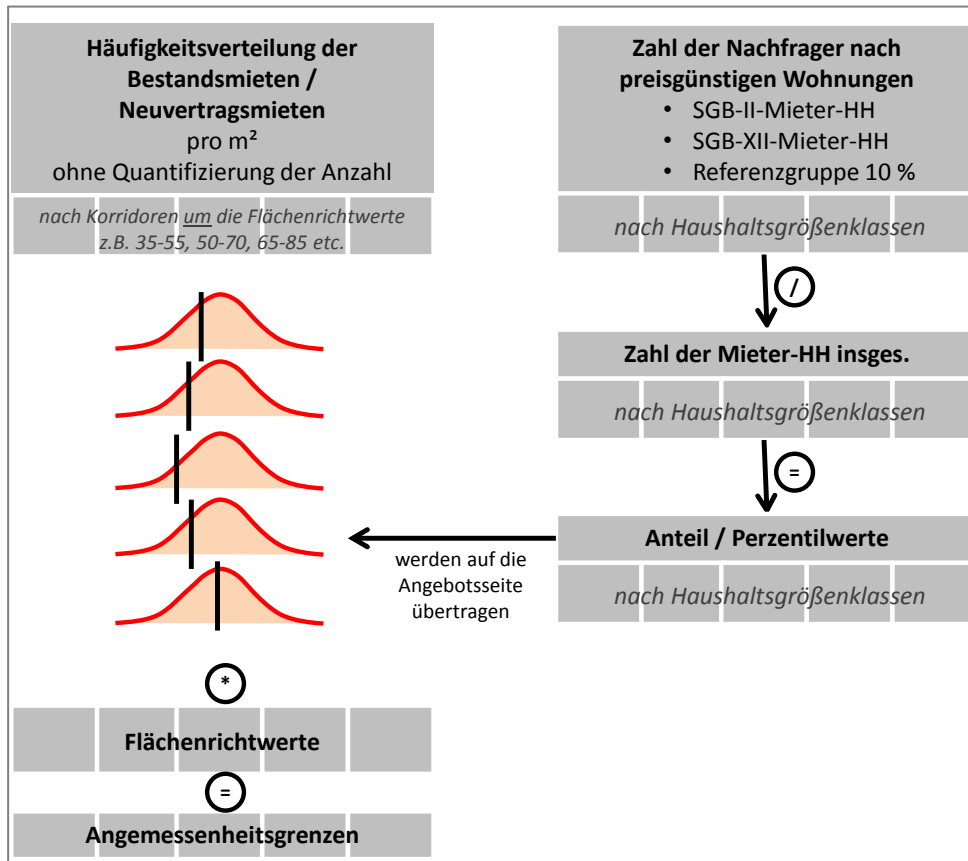
- Es wird im Vergleichsraum die Zahl aller Leistungsbezieher plus Nachfragekonkurrenz durch die Zahl aller Haushalte geteilt. Dabei wird nach Haushaltsgrößenklassen differenziert (Lösung 1). Dies ignoriert die Problematik des Wohneigentums, führt zu sehr niedrigen Perzentilen und ist nach Ansicht der Autoren nicht sachgerecht (vgl. Exkurs 4).
- Es wird im Vergleichsraum die Zahl aller Leistungsbezieher zur Miete plus die Nachfragekonkurrenz (gleiche Mieterquote wie SGB II) durch die Zahl aller Mieterhaushalte geteilt. Dabei wird nach Haushaltsgrößenklassen differenziert (Lösung 2a).
- Lösung 2b: Wie Lösung 2a, aber ohne Differenzierung nach Haushaltsgrößenklassen.
- Lösung 2c: Wie Lösung 2b, aber keine Differenzierung nach Vergleichsräumen (ein deutschlandweiter Perzentilwert). Dies ignoriert die regional unterschiedlichen Wohneigentumsquoten und damit die Tatsache, dass völlig unterschiedliche Anteile des Mietwohnungsmarktes von Leistungsbezieherinnen und möglichen Vergleichsgruppen oder Nachfragekonkurrenten genutzt werden. Dies halten die Autoren für nicht sachgerecht.
- Es wird im Vergleichsraum die Zahl aller Leistungsbezieher zur Miete plus die Nachfragekonkurrenz (gleiche Mieterquote wie SGB II) durch die Zahl aller Mietwohnungen geteilt. Dabei wird nach Haushaltsgrößenklassen differenziert (Lösung 3). Die Tatsache, dass nun nicht berücksichtigt wird, dass 1-Personen-HH im Rahmen der Produkttheorie auch Wohnungen deutlich unter- oder ober-

¹³⁷ Hierzu wurde für die deutschlandweite Berechnung die Zahl der Leistungsbezieher (Personen) in der amtlichen Statistik (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, alle außerhalb von Einrichtungen) durch 1,18 geteilt, um auf die Zahl der Haushalte zu kommen. Grundlage für diese Rechnung sind Auswertungen des IWU in sieben Kreisen / Städten. Bei einer Berechnung durch Kommunen können exaktere Zahlen verwendet werden.

¹³⁸ Die Größe entspricht in etwa dem Anteil der Niedrigeinkommensbezieher, vgl. BMVBS/BBSR 2009 und BBSR 2015a. Eine gewisse Analogie lässt sich zum Regelbedarf konstruieren, wo nach § 4 RBEG aus 20% noch – anders als hier – gemittelt wird. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass dieser Prozentsatz regional unterschiedlich ausfallen kann, dass auch Bezieher höherer Einkommen kleine und / oder billige Wohnungen mieten können (gerade bei großen Haushalten im Leistungsbezug ist eine eher höhere Nachfragekonkurrenz zu erwarten) und dass die Nachfragekonkurrenten eine höhere Eigentumsquote haben dürften als die Leistungsbezieher.

halb der Flächenrichtwerte bewohnen können und müssen, führt zu niedrigen Zahlen im Nenner und damit zu extrem hohen Perzentilen (oft über 100%). Deshalb kann dieses Verfahren nicht als sachgerecht betrachtet werden.

Abbildung 39: Flussdiagramm Perzentilwertverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den weiteren Berechnungen nach dem Perzentilwertverfahren wurde die Lösung 2a gewählt. Im Indikatorverfahren (vgl. Kapitel 8.4.7) wurde die vereinfachte Lösung 2b verwendet. Das so errechnete Haushaltsperzentil (Anteil der „zu versorgenden“ Haushalte an den Mieterhaushalten) wird übertragen auf die jeweilige Quadratmetermiete nach Wohnungsgrößeklassen. Sind also 40% der 1-Personen-Mieterhaushalte dem einfachen Segment zuzuordnen, wird ein 40. Perzentil der Quadratmetermieten um 45 m² bzw. 50 m² (je nach Bundesland) ermittelt und mit der Normfläche multipliziert. Bei dieser Übertragung werden implizit zwei stark vereinfachende Annahmen getroffen (vgl. Exkurs 4; v. Malottki 2014):

- Es wird von einer relativen Mengenkongruenz von Haushaltsgrößeklasse und Flächengrößeklasse ausgegangen. Die Haushalte außerhalb des Leistungsbezugs mieten demnach im Rechenmodell in der gleichen Größeklassen wie die Leistungsbezieher. In der Realität werden sie auch größere Wohnungen mieten, wodurch der Nenner in den kleinen Wohnungsgrößeklassen kleiner sein müsste (und das Perzentil damit höher). Die Haushalte im Leistungsbezug hingegen mieten im Rechenmodell ebenfalls nur Wohnungen in der Größe des Flächenrichtwerts an. De facto stehen über die Produkttheorie aber auch kleinere Wohnungen zur Verfügung und sind auch bedarfsdeckend. Dadurch würde der Nenner v.a. in den kleinen Wohnungsgrößeklassen größer (und das Perzentil damit niedriger). Es wird nun davon ausgegangen, dass sich die beiden Effekte der Vergrößerung und Verkleinerung des Nenners ausgleichen.

- Es wird davon ausgegangen, dass die – empirisch schwer zu erhebende – Nachfragekonkurrenz um kleine Wohnungen mengenmäßig identisch ist mit der Referenzgruppe des Regelbedarfs (s.o.).¹³⁹

In den Abbildungen 23 – 27 im Materialband sind die Ergebnisse der bundesweiten Berechnungen ersichtlich. Das Niveau bewegt sich tendenziell über den aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen. Für Ein-Personen-Haushalte liegen die Angemessenheitsgrenzen zwischen ca. 220 € und knapp 700 €. Das im Vergleich zu den anderen Verfahren höhere Niveau ist auf die Bemessung anhand von Angebotsmieten zurückzuführen, die als bloße Näherung höher als die eigentlich als Datenbasis favorisierten Neuvertragsmieten ausfallen.

Das Verfahren führt zudem zu deutlich regional differenzierteren Angemessenheitsgrenzen als bei den vorherigen Verfahren. Insbesondere hochpreisige Regionen, wie die teureren Universitätsstädte, zeichnen sich klarer ab. Hier zeigt sich erstens die stärkere Marktorientierung der Datengrundlage, die zu einem bundesweit ausdifferenzierten Bild führt. Zweitens führt die quadratmeterbezogene Berechnung dazu, dass die – quadratmeterbezogen, aber nicht wohnungsbezogen – teureren Ballungsraumkerne sich deutlicher gegenüber ihrem Umland abzeichnen. Zudem wirkt sich nun der Flächenrichtwert aus den Wohnraumförderungsbestimmungen der Länder aus – gut erkennbar an den besonders niedrigen Ergebnissen in Sachsen-Anhalt, dem Bundesland mit den niedrigsten Flächenrichtwerten.

Bei den größeren Haushaltsgrößenklassen resultieren im Verhältnis zu den anderen Verfahren und den bisherigen Angemessenheitsgrenzen deutlich höhere Werte. Bei Ein-Personen-Haushalten sind die Ergebnisse in ländlichen Regionen mit empirisch hohem Wohnflächenkonsum und kaum kleinen Wohnungen vergleichsweise gering – denn die geringe absolute Häufigkeit auf der Angebotsseite spielt wegen der o.g. Annahme der Mengenkongruenz in dem Verfahren keine Rolle. Mit zunehmender Haushaltsgröße steigt jedoch das Niveau immer weiter an. Grund hierfür ist die Tatsache, dass nun das absolute Angebot groß ist, aber wegen des hohen Anteils der Leistungsbezieher an den Mieterhaushalten auch ein hohes Perzentil gewählt wird. Dies führt in stark eigentumsgeprägten Regionen (Saarland, Nordthüringen) sogar zu Perzentilwerten, die über 100% liegen – hier ist die Eigentumsquote der Nachfragekonkurrenten analog zum SGB II zu niedrig angesetzt, ohne dass aber Zahlen über deren realistische Größenordnung vorliegen.

Das Perzentilwertverfahren (Lösung 2a) mit seiner Kombination aus Angebotsmieten und normativ vorgegebenen Wohnflächenvorgaben erscheint v.a. bei den großen Haushaltsgrößen zu unverhältnismäßig hohen Angemessenheitsgrenzen zu führen, so dass es sich in dieser Form nicht für eine Umsetzung empfiehlt. Lösung 2b, die auf die Differenzierung nach Wohnungsgrößenklassen verzichtet, erscheint trotz der geringeren Genauigkeit des Modells sinnvoller und wird deshalb in das Indikatorverfahren (vgl. Kapitel 8.4.7) übernommen.

Denkbar wäre auch eine Verwendung der Daten aus lokalen Primärerhebungen – und zwar sowohl als Analyse der Neuvertragsmieten als auch der Bestandsmieten. Damit würde allerdings nicht mehr die Menge der anmietbaren Wohnungen bestimmt, sondern die Menge der angemessenen Bestandswohnungen (vgl. hierzu Exkurs 2).

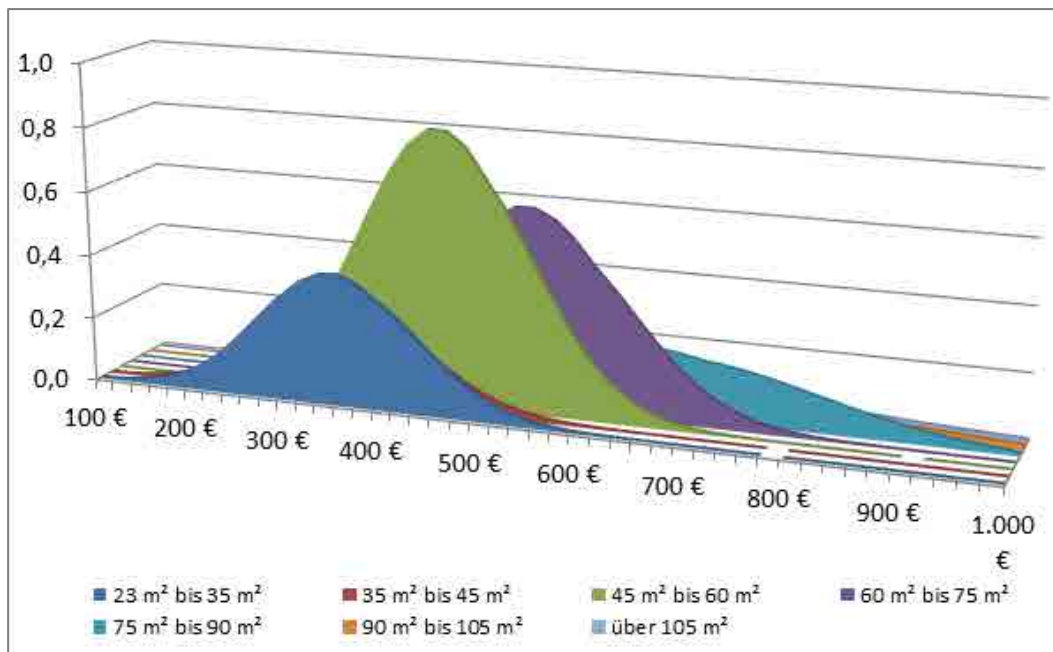
8.4.5 Belegungsmatrizenverfahren

Das Belegungsmatrizenverfahren ist als weiteres häufigkeitsorientiertes Verfahren am besten in Abgrenzung zum Perzentilwertverfahren zu verstehen. Denn nun wird auch die Angebotsseite quantifiziert (wie viele Wohnungen gibt es zu welchem Preis?). Anstatt stark vereinfachende Annahmen zu

¹³⁹ Hier gibt es starke Ähnlichkeiten zur Arbeitshilfe für KdU-Satzungen des BMVBS (2013: 42). Allerdings wird auch die regional unterschiedliche Eigentumsquote berücksichtigt (im Nenner sind die Mieterhaushalte). Hierzu hatte die Arbeitshilfe keine Aussagen getroffen. Im Vergleich zu den ähnlich arbeitenden Fallstudienkommunen G und K in Kapitel 4 entfällt hier der Sicherheitspuffer.

treffen, wird das Problem der fehlenden Kongruenz von Haushaltsgrößen- und Flächengrößenklasse aus dem Perzentilwertverfahren empirisch gelöst. Daraus resultiert, dass mit wohnungsbezogenen und nicht mit quadratmeterbezogenen Mieten gearbeitet werden muss. Das Preisniveau wird nun in lückenlosen Flächengrößenklassen ermittelt, wobei auch hier wieder die Landeswohnraumförderungsbestimmungen als Grenze zum Einsatz kommen, die gleichzeitig die Zumutbarkeit nach unten definieren. Ein Zwei-Personen-Haushalt benötigt mindestens Flächengrößenklasse 2, ein Drei-Personen-Haushalt mindestens Klasse 3 etc. (vgl. Tabelle 44).¹⁴⁰ Die Unzumutbarkeit der Ausstattung kann bei der Verwendung der Angebotsmieten ebenso wie im Perzentilwertverfahren nicht ausgeschlossen werden. Bei der Vergleichsberechnung im Rahmen dieser Studie werden die Angebotsmieten pro Wohnung (Quelle: siehe Perzentilwertverfahren) in den Flächengrößenklassen jeweils als Normalverteilung modelliert und mit der Zahl der tatsächlich vorhandenen Mietwohnungen pro Größenklasse aus dem Zensus (die im vorangegangenen Verfahren keine Rolle spielte) verknüpft. Damit entsteht ein vereinfachtes Modell des kompletten Mietwohnungsbestandes und seiner Preise (siehe beispielhaft Abbildung 40 und Tabelle 44). Wie im Perzentilwertverfahren können auch lokale Primärerhebungen mit Neuvertragsmieten zum Einsatz kommen und anstatt der Normalverteilung auch eine lokal ermittelte detailliertere Verteilung zugrunde gelegt werden (siehe Beispiele in Kapitel 10.2.4).

Abbildung 40: Modellierung von Mengen und Preisen des Angebots über sieben Normalverteilungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Nun wird die Angemessenheitsgrenze so festgelegt (in Excel als Zielwertsuche programmiert), dass die Zahl der 1-Personen-Haushalte (Leistungsbezieher plus Referenzgruppe) rechnerisch in die Summe der durch die Angemessenheitsgrenze limitierten linken Teile der sieben Normalverteilungen „passen“. Bildlich kann man sich vorstellen, dass die Angemessenheitsgrenze in Abbildung 40 solange nach rechts geschoben wird, bis genügend Angebote für die Nachfrager (Leistungsbezieher und Nachfragekonkurrenz) über die verschiedenen flächengrößenklassenbezogenen Normalverteilungen vorhanden sind. Bei größeren Haushalten werden die kleineren, als unzumutbar definierten Flächengrößenklassen bzw. die entsprechenden Häufigkeitsverteilungen nicht berücksichtigt. Am Schluss werden die haushaltsbezogenen

¹⁴⁰ Für 1-PHH kommt neben der Klasse 1 (ab 35 m²) auch die Klasse 0 der Kleinwohnungen ab 23 m² in Frage, die aus statistischen Gründen als eigene Verteilung modelliert wird.

kalten Nebenkostenmittelwerte der SGB-II-Leistungsbezieher nach Haushaltsgrößenklasse addiert (Quelle: siehe Perzentilwertverfahren).

Als Formel für die 1-Personen-Haushalte heisst dies:

$$N_1 = \sum_{i=1}^7 \left[\int_{-\infty}^x \varphi_i(y|\mu_i, \sigma_i) dy \right] * A_i$$

mit Zahl der Nachfrager N, Zahl der Angebote A in Flächenklasse i mit Mittelwert μ und Standardabweichung σ sowie Angemessenheitsgrenze x

Tabelle 44: Beispielrechnung zum Belegungsmatrizenverfahren

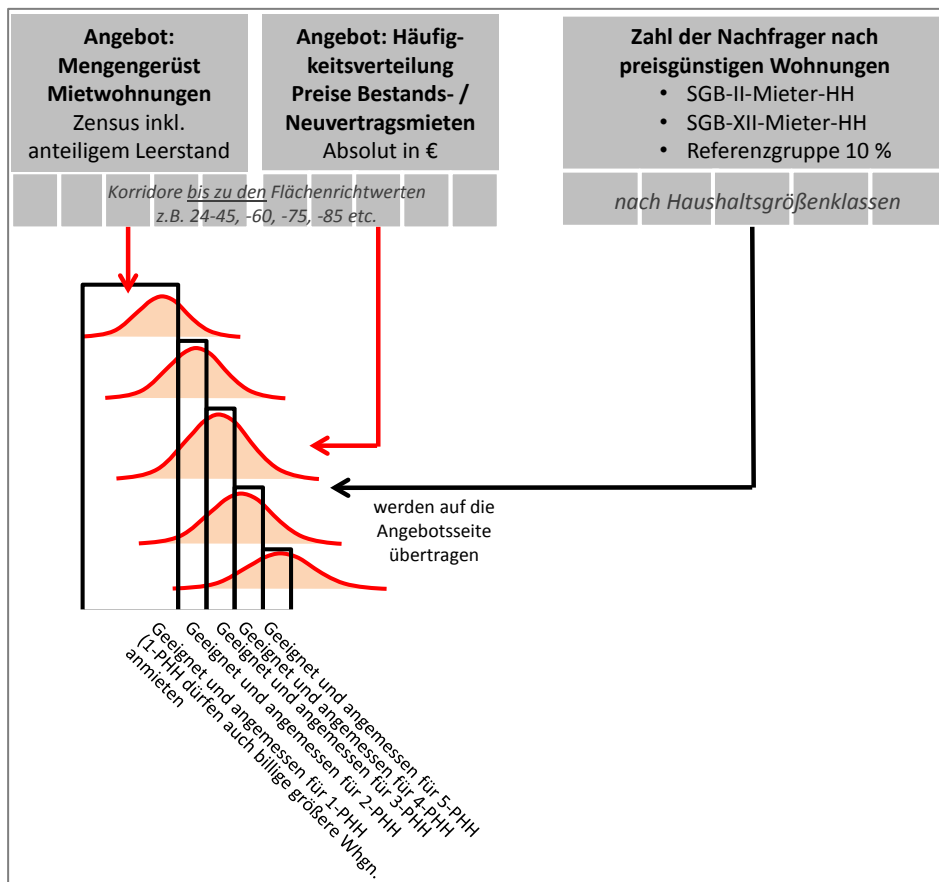
Flächenklasse i	1	2	3	4	5	6	7	SUM
Zahl der Mietwohnungen A _i	2.000	2.000	3.000	1.500	1.500	1.000	1.000	12.000
Mittelwert Miete in €	300	400	500	600	700	800	900	
Standardabweichung Miete in €	80	90	100	110	120	130	140	
Haushaltsgrößenklassen	1	2	3	4	5	6	7	SUM
Nachfragende Haushalte N (Leistungsbezieher + Referenzgruppe)	1.200	800	500	300	200	100	100	3.000
Davon angemessen in Flächenklasse i=1	913			unzumutbar				
Davon angemessen in Flächenklasse i=2	227	analog		unzumutbar				
Davon angemessen in Flächenklasse i=3	55	analog	analog		unzumutbar			
Davon angemessen in Flächenklasse i=4	4	analog	analog	analog		unzumutbar		
Davon angemessen in Flächenklasse i=5	0	analog	analog	analog	analog		unzumutbar	
Davon angemessen in Flächenklasse i=6	0	analog	analog	analog	analog	analog		unzumutbar
Davon angemessen in Flächenklasse i=7	0	analog	analog	analog	analog	analog	analog	
Jeweils bei Angemessenheitsgrenze x	291							
Entsprechendes Perzentil in der zugehörigen Normalverteilung A	913 / 2.000 = 46%							

Quelle: Eigene Berechnung. Zur Veranschaulichung wurde auf die Klasse 0 verzichtet. SUM = SUMME.

In Tabelle 44 werden die 1.200 nachfragerrelevanten 1-Personen-Haushalte also durch 913 (von 2.000, d.h. 46%) Wohnungen der Flächengrößenklasse 1 versorgt und zusätzlich durch 227 Wohnungen der Klasse 2, 55 Wohnungen der Klasse 3 und 4 Wohnungen der Klasse 4 (in Summe 1.200). Für die größeren Haushalte kommen wegen der Zumutbarkeit jeweils nur die passenden sowie gemäß Produkttheorie die größeren Flächengrößenklassen in Frage, darüber hinaus werden die bereits für kleinere Haushalte berücksichtigten Wohnungen nicht doppelt berücksichtigt.

Das Verfahren bildet also mit höherem Rechenaufwand den Markt genauer ab. Gleichzeitig ist noch folgende stark vereinfachende Annahme enthalten: Es wird (wie im Perzentilwertverfahren) davon ausgegangen, dass die – empirisch schwer zu erhebende – Nachfragekonkurrenz um kleine Wohnungen mengenmäßig identisch ist mit der Referenzgruppe des Regelbedarfs (s.o.).

Abbildung 41: Flussdiagramm Belegungsmatrizenverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Die berechneten Angemessenheitsgrenzen nach dem Belegungsmatrizenverfahren (vgl. die Abbildungen 28 - 32 im Materialband) passen sich in Bezug auf Niveau und Streuung in etwa den aktuell gültigen Angemessenheitsgrenzen an und liegen damit vielfach im Mittelfeld der Verfahren. Für Ein-Personen-Haushalte resultieren Grenzen zwischen ca. 200 € und ca. 600 €. Auch hier kommen die höheren Angebotsmieten (an Stelle von Neuvertragsmieten) zum Tragen.

Bei dem Belegungsmatrizenverfahren zeichnen sich die Berechnungsergebnisse ebenfalls durch ein regional ausdifferenziertes Bild aus. Durch den Verzicht auf die Multiplikation mit normativen Quadratmetermieten erhöhen sich die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, während sich gleichzeitig die Unterschiede zwischen Stadt und Land bzw. Kernstadt und Ballungsumland nivellieren. Dadurch sind die Ergebnisse im ländlichen Raum in Westdeutschland (wo kaum kleine Wohnungen vorhanden sind, siehe bspw. im Emsland, in Nordhessen, auf der Schwäbischen Alb, im Schwarzwald und in der Oberpfalz) höher und in Ostdeutschland niedriger.

Die entscheidende Besonderheit des Belegungsmatrizenverfahrens liegt bei den Haushaltsgrößeklassen. Hier zeigt sich, dass dieses Verfahren mit steigender Haushaltsgröße lediglich zu einem moderaten Anstieg der Angemessenheitsgrenzen führt. Dies gilt insbesondere für ländliche Regionen mit tendenziell schrumpfender Bevölkerungsentwicklung, wo große Wohnungen in großer Zahl existieren, bspw. im Hunsrück, in der Eifel, in Oberfranken, in der Oberpfalz, in Nordhessen und Südniedersachsen. Dies ist aus der Sicht einer Quantifizierung von Häufigkeiten auf dem Wohnungsmarkt nachvollziehbar, führt aber möglicherweise zur Ausbildung eines eigenen Wohnsegments für Familien im Leistungsbezug.

Das Belegungsmatrizenverfahren führt zu einem realitätsgerechten Niveau und einer mittleren regionalen Ausdifferenzierung. Die Annäherung von Stadt-Umland-Niveaus bei den verschiedenen Haushaltsgrößenklassen kann für kleine Haushalte im Umland hoch und für große Haushalte in der Stadt als niedrig interpretiert werden.

Wird eine Quantifizierung von Angebot und Nachfrage für die empirische Begründung von Anteilen des angemessenen Wohnungsmarktes für sinnvoll und notwendig erachtet, so dürfte dieses Verfahren näher an der Realität liegen als das vorgenannte. Insbesondere wird die häufig auftretende Problematik des Mismatches der Größenklassen adressiert: Denn vielerorts gibt es einen relativen Angebotsüberhang an mittelgroßen Wohnungen, da der Mietwohnungsbau der fünfziger bis siebziger Jahre – also der Baujahre, die heute das einfache Segment bilden – zahlreiche Zwei- und Drei-Zimmerwohnungen ergab. Transferleistungsempfänger sind heute überproportional Ein-Personen-Haushalte. Eine entsprechende Menge an kleinen Wohnungen wurde in vielen Regionen jedoch nie gebaut.

Wenngleich dieses Verfahren realitätsgrechtere Berechnungsergebnisse als das zuvor diskutierte Perzentilwertverfahren erzielt, erscheint auch hier der Aufbau einer alternativen Datengrundlage, die tatsächlich Neuvertragsmieten abbildet, sinnvoll.

8.4.6 Verfügbarkeitsverfahren

Auch das Verfügbarkeitsverfahren als drittes häufigkeitsorientiertes Verfahren ist wiederum am besten in der Abgrenzung zum vorgenannten Belegungsmatrizenverfahren zu beschreiben. Ziel ist eine noch weiterreichende Empirisierung der Berechnung, d.h. die Vermeidung normativer Festlegungen bzw. stark vereinfachender Annahmen. Inhaltlich geht es darum, letztlich für jeden nachfragenden Leistungsbezieher rechnerisch eine Wohnung nachzuweisen. Dies erfordert eine nochmals komplexere Modellierung von Angebot und Nachfrage als Stromgrößen, d.h. Angebot pro Zeiteinheit und Nachfrage pro Zeiteinheit. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde – gegenüber dem Vorgehen in Fallstudienkommune C vereinfachend – von einer einheitlichen Fluktuation auf Angebots- und Nachfrageseite ausgegangen und die Nachfrage durch Kostensenkungsaufforderungen von Leistungsbeziehern weggelassen und in die allgemeine Fluktuationsquote integriert.¹⁴¹

Wie im Belegungsmatrizenverfahren auch werden sieben flächengrößenklassenspezifische Häufigkeitsverteilungen (im Rahmen dieser Studie: Normalverteilungen) mengenmäßig quantifiziert (Zensus) und durch mittelbereichs- bzw. vergleichsraumspezifischen Angebotsmieten ohne Aussonderung von Wohnungen mit unzumutbarer Ausstattung bepreist (Datenquelle: siehe Perzentilwertverfahren).

Zum Belegungsmatrizenverfahren gibt es nun folgende Erweiterungen im Rechenweg:

- Sowohl die Mengen auf Nachfrageseite als auch auf Angebotsseite werden mit der Fluktuationsquote multipliziert. Quelle ist eine binär-logistische Regression auf Basis der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, welche die Wahrscheinlichkeit zum Umzug (Haushalt) bzw. Freizug (Wohnung) in Abhängigkeit von Regionalstrukturparametern, Haushalts- und Wohnungsgrößenklassen berechnet. Die Wirkung dieses Rechenschritts ist nicht groß, de facto wird nur jede Seite der Angebots-Nachfrage-Gleichung mit ca. 1%¹⁴² multipliziert (vgl. auch Exkurs 2).
- Auf der Angebotsseite werden marktfähige Leerstände integriert. Denn das Angebot pro Monat ist in normalen und entspannten Märkten größer als die Zahl der Transaktionen pro Monat. Die

¹⁴¹ Die Mikrozensusauswertungen des IWU zeigen, dass die Fluktuation der Leistungsbezieher sich nicht wesentlich von der aller anderen Mieter unterscheidet (vgl. Exkurs 2).

¹⁴² Bei 12% Fluktuation pro Jahr beträgt die monatliche Fluktuation 1%.

Menge der marktfähigen Leerstände wird ermittelt, indem der CBRE-empirica-Leerstandsindex (vgl. Braun 2015) auf Kreisebene das Niveau vorgibt und dieses anhand des Zensus nach Gemeinden und Wohnungsgrößenklassen ausdifferenziert wird. Die pro Monat zur Verfügung stehende Menge an Wohnungen ist dann das Maximum aus marktfähigem Leerstand und Zahl der Transaktionen. Gerade in leerstandsgeprägten Märkten erhöht dies das Angebot deutlich.

- Die in den vorherigen Verfahren vereinfachend anhand von § 4 RBEG bzw. der Größe des Niedrigeinkommensbereichs gesetzte Nachfragekonkurrenz wird nun empirisch bestimmt. Hierzu wird ebenfalls auf eine Auswertung der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010 zurückgegriffen, in dem die Wahrscheinlichkeit zur Anmietung einer Wohnung durch einen Leistungsbezieher in Abhängigkeit von der Raumstruktur, dem Preis und der Größe der Wohnung als binär-logistische Regression modelliert wurde. Mit diesem Verfahren können theoretisch für alle deutschen Vergleichsräume „Anmietungswahrscheinlichkeiten“ errechnet werden. Die Auswertungen zeigen, dass billige Wohnungen eben nicht zur Hälfte von Leistungsbeziehern angemietet werden, sondern es weitere Nachfrager jenseits der 10% Referenzgruppe gibt (z.B. viele Studierende, Nachfrager nach Zweitwohnungen, kleine Haushalte mit Präferenzen für große Flächen und einfacher Ausstattung). Dies führt tendenziell zu einem niedrigeren anmietbaren Angebot für Leistungsbezieher.
- Auf der Nachfrageseite werden Leistungsbezieher mit nur kurzfristigem Bezug von Leistungen abgezogen (Quelle: BA).

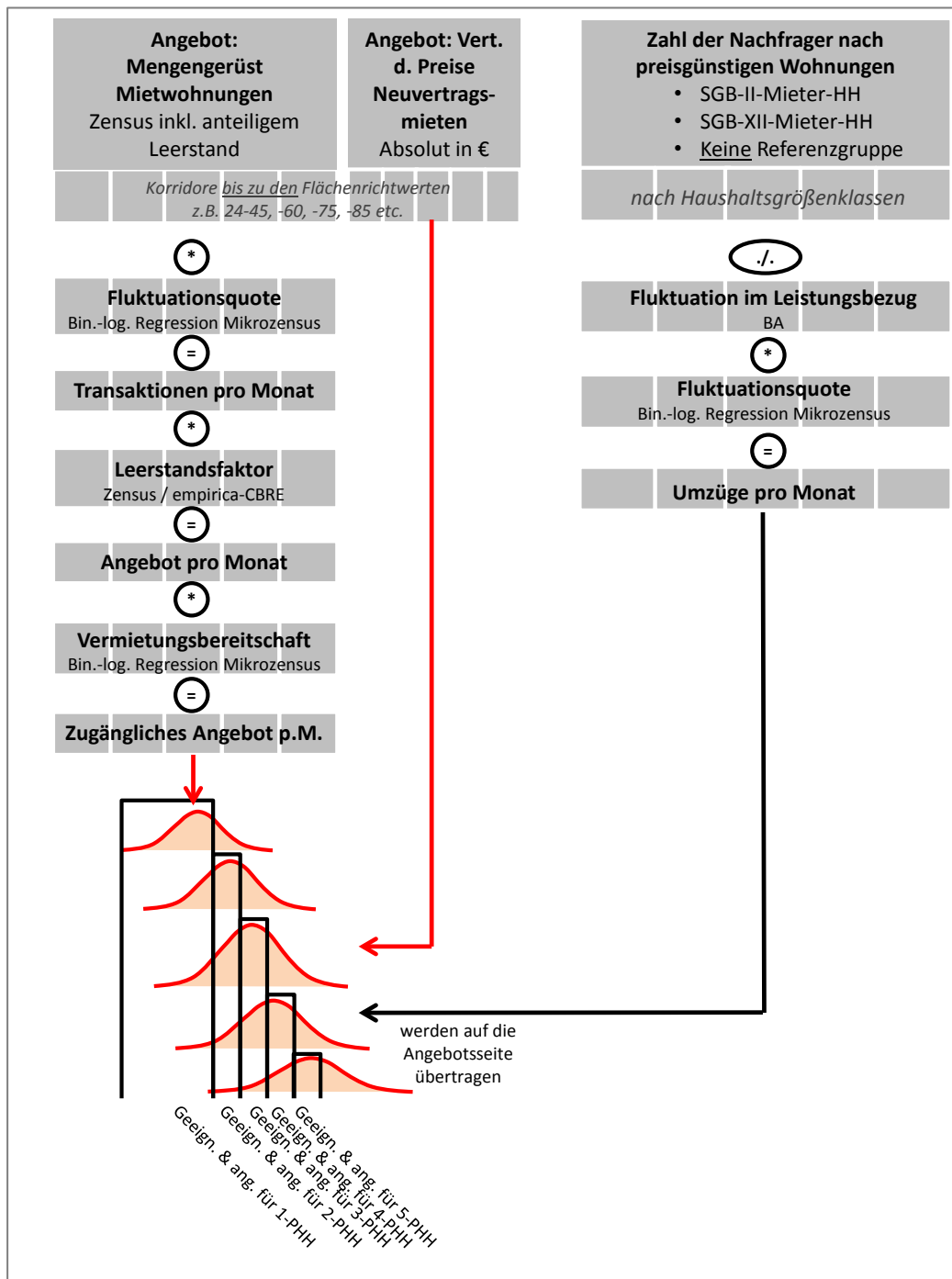
Wie im Belegungsmatrizenverfahren wird nun die Gleichung von Angebot und Nachfrage nach x aufgelöst. Der haushaltsbezogene Mittelwert der kalten Nebenkosten (Quelle: siehe Perzentilwertverfahren) wird hinzuaddiert.

Das Niveau der Angemessenheitsgrenzen, dass in den Abbildungen 33 – 37 im Materialband dargestellt ist, ist im Verfügbarkeitsverfahren von einer besonders großen Spreizung gekennzeichnet. Hier zeichnet sich die starke Berücksichtigung der aktuellen Wohnraumversorgungssituation ab, indem die Nachfragekonkurrenz nach Mietwohnungen stärker empirisch ermittelt wird. Die berechneten Angemessenheitsgrenzen spiegeln noch stärker die Marktanspannung in den florierenden Wachstumsregionen ab. Zugleich führt das Verfahren zu einem deutlichen Absinken der Angemessenheitsgrenzen in weiten Teilen Ostdeutschlands, wovon auch einige eher schrumpfende Regionen in Westdeutschland betroffen sind. Dementsprechend gibt es einerseits Regionen mit Angemessenheitsgrenzen für Ein-Personen-Haushalte von unter 200 €, die in Abbildung 33 im Materialband grau gekennzeichnet sind. Zugleich werden in zahlreichen entspannten Wohnungsmärkten für Vier-Personen-Haushalten Angemessenheitsgrenzen von unter 350 € ausgewiesen, für die in diesen Regionen zwar Anmietungen denkbar sein mögen, zugleich die Ausbildung eines untersten Wohnsegment für Leistungsbezieher absehbar wäre.

Auf der anderen Seite ergibt die Rechnung, dass es Kommunen gibt, in denen die Versorgung der Leistungsbezieher – unter der Annahme üblicher Fluktuationsquoten, einer empirisch bestimmten Nachfragekonkurrenz, dem Ansatz von Angebotsmieten und unter fehlender Berücksichtigung weiterer Maßnahmen der kommunalen Wohnungspolitik – nicht sichergestellt ist. In der Rechnung ist die Nachfrage ab einer lokal differierenden Wohnungsgrößenklasse dann größer als das Angebot, das notwendige Perzentil steigt über 100% und die Angemessenheitsgrenze wird unendlich. Inhaltlich ist das Rechenergebnis durchaus kongruent zu den Wohnungsmarktbeschreibungen der Akteure aus Fallstudienkommune B in Kapitel 4.3.2 und 4.5.2.

Durch die hohe Bedeutung der Verfügbarkeit ist auch die regionale Differenzierung durch viele kleinräumige Unterteilungen entlang der gewählten Mittelbereichsgrenzen geprägt.

Abbildung 42: Flussdiagramm Verfügbarkeitsverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Konzeption der häufigkeitsorientierten Bedarfsbemessung ist zwar durch eine besonders empiristische Herangehensweise geprägt, die normative Festlegungen möglichst vermeidet. Jedoch ist sie hinsichtlich dreier Punkte kritisch zu diskutieren:

- Erstens führt die ausschließliche Orientierung an der Verfügbarkeit zu recht extremen Angemessenheitsgrenzen – sehr hoch in angespannten Märkten mit wenig kleinen Mietwohnungen, sehr niedrig in Kommunen, die Leerstände und darüber hinaus noch viele zumutbare Kleinwohnungen haben. Damit ist zu diskutieren, ob nicht die Bedarfsdeckung mit diesem Verfahren aufgrund der Spreizung im Leistungsniveau zu einer unangemessen stark ausgeprägten Ungleichbehandlung

zwischen Leistungsbeziehern führt. Auch ist je nach örtlichen Gegebenheiten ein besonderes Stigmatisierungsproblem denkbar, wenn in leerstandsgeprägten Regionen ohne Verfügbarkeitsschwierigkeiten auf ein spezifisches unteres Wohnsegment verwiesen wird. Dies erfordert zusätzliche Anforderungen an die Bedarfsdeckung auf entspannten Märkten.

- Zweitens ist die Zahl der empirischen Eingangsdaten und der Rechenschritte recht hoch. Damit können sich statistische Unsicherheiten fortpflanzen und akkumulieren, so dass zu diskutieren ist, ob in dem Fall, in dem man die Notwendigkeit eines Nachweisverfahrens für die mangelnde Verfügbarkeit im Einzelfall ohnehin akzeptiert, nicht ein gröberes Verfahren mit stärkeren normativen Setzungen ausreichend ist.
- Drittens wird das Angebot in angespannten Märkten auch durch die Besonderheiten der Wohnungspolitik von Land und Kommune selbst geprägt (z.B. kommunale Wohnungsunternehmen, gebundene Wohnungen), die auf deutschlandweiter Ebene kaum valide modellierbar sind und deshalb einer lokalen Berechnung vorbehalten bleiben müssen.

8.4.7 Indikatorverfahren

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der bislang vorgestellten Verfahren ist es Ziel dieses siebten Verfahrens, anhand von wenigen Indikatorvariablen eine bedarfsdeckende Lösung zu finden, die Wohnungsmarktunterschiede ausreichend, aber nicht übermäßig berücksichtigt (Häufigkeitsorientierung), gleichzeitig aber die Schwächen der bisherigen häufigkeitsorientierten Verfahren mit ihrem sehr empirischen Zugang durch normative Entscheidungen ersetzt, die aus Sicht der Autoren sachgerecht für die Bedarfsdeckung sind. Dabei werden auch die Eigenschaften von wohnungsbezogenen Verfahren (Nivellierung der Angemessenheitsgrenzen in Ballungsräumen und zwischen Stadt und Land sowie Vermeidung normativer Flächenrichtwerte) kombiniert mit den Eigenschaften der quadratmeterbezogenen Verfahren (Nivellierung des Ost-West-Unterschieds). Zudem wird eine definierte Menge an anzumietenden Wohnungen sichergestellt und gleichzeitig die Verfügbarkeit in Teilen auf die Ebene des konkreten verlagert. Gleichzeitig wird in entspannten Märkten keine Spirale hin zu immer billigeren Angemessenheitsgrenzen in Kraft gesetzt. Die Wohnungsstandardorientierung wird allerdings nur über den Preis sichergestellt.

Die Erfüllung der Indikatoren weist also auf der abstrakten Ebene auf die Bedarfsdeckung hin, die weiteren Schritte bleiben der Einzelfallebene vorbehalten.

Der Vorschlag dabei ist, die folgenden zwei Ermittlungswege durchzuführen und je Mittelbereich das Maximum der beiden Werte als Angemessenheitsgrenze zu verwenden:

- Ermittlungspfad A: Ein unteres Perzentil der quadratmeterbezogenen Angebotsmieten (welches nach dem vereinfachten Perzentilwertverfahren – Variante 2b in Kapitel 8.4.4 ermittelt wird) mal Normfläche beschreibt den Sollzustand einer Versorgung der Leistungsbezieher zu Normflächen und aktuellen Marktpreisen.
- Ermittlungspfad B: Ein oberes Perzentil der wohnungsbezogenen Mieten der Leistungsbezieher im SGB II stellt sicher, dass die vorhandenen und üblicherweise bewohnten Flächen (die zweite Bedingung ist insbesondere in überalterten Gebieten wichtig) ausreichend eingehen und der Anteil der Überschreiter, d.h. der potenziellen Nachfrager nach Wohnraum, nicht zu hoch wird. Damit wird auch das Ziel der Vermeidung von Umzügen berücksichtigt. Vorgeschlagen sei das 80. Perzentil der wohnungsbezogenen Mieten der Leistungsbezieher, denn eine Überschreiterquote von 20% (in denen dann Härtefälle, laufende Kostensenkungsverfahren, Anerkenntnisse aus Wirtschaftlichkeitsgründen und abgeschlossene Kostensenkungen enthalten sind) stellt sicher, dass nicht zu viele Bedarfsgemeinschaften gleichzeitig eine Wohnung suchen müssen. Im Übrigen entspricht diese Überschreiterquote in etwa den mittleren Ergebnissen der Kommunalbefragung und wird auch von den Autoren als üblich betrachtet. In der vorliegenden Studie war eine

Auswertung von 80. Perzentilen in den Daten der BA leider nicht möglich. Um dennoch das resultierende Preisniveau einschätzen zu können, wurden die ausgewerteten Mittelwerte (Stichmonat: Dezember 2015) um 15% erhöht und danach wiederum die haushaltsbezogenen Nebenkostenmittelwerte addiert.¹⁴³ Sollte dieses Verfahren im weiteren Diskussionprozess eine stärkere Bedeutung erlangen, so sollte hier eine korrigierte Berechnung stattfinden.

Mit diesen beiden Indikatoren (eine gewisse Analogie gibt es zum Kriterienkatalog für den angespannten Wohnungsmarkt in § 556d BGB) geht sowohl der Ist-Zustand der Wohnverhältnisse ein als auch der am Markt orientierte Wunschzustand (mit unter Umständen kleineren Flächen, aber höheren Quadratmetermieten). Die von den Autoren hier sachverständig getroffene Auswahl ist natürlich beliebig modifizierbar.

Als Ergebnis zeigt sich, dass der angebotsmietenorientierte Ermittlungspfad A bei kleinen Haushalten ähnliche Eigenschaften wie das Belegungsmatrizenverfahren hat (allerdings ohne den Ost-West-Unterschied) und bei großen Haushalten zwischen Belegungsmatrizen- und Perzentilwertverfahren liegt (auf dem Land näher am Perzentilwertverfahren, in der Stadt dazwischen). Gleichwohl werden räumliche Preisunterschiede deutlich nachgezeichnet. Zwischen den Haushaltsgößenklassen wirkt das Verfahren ausgewogen.

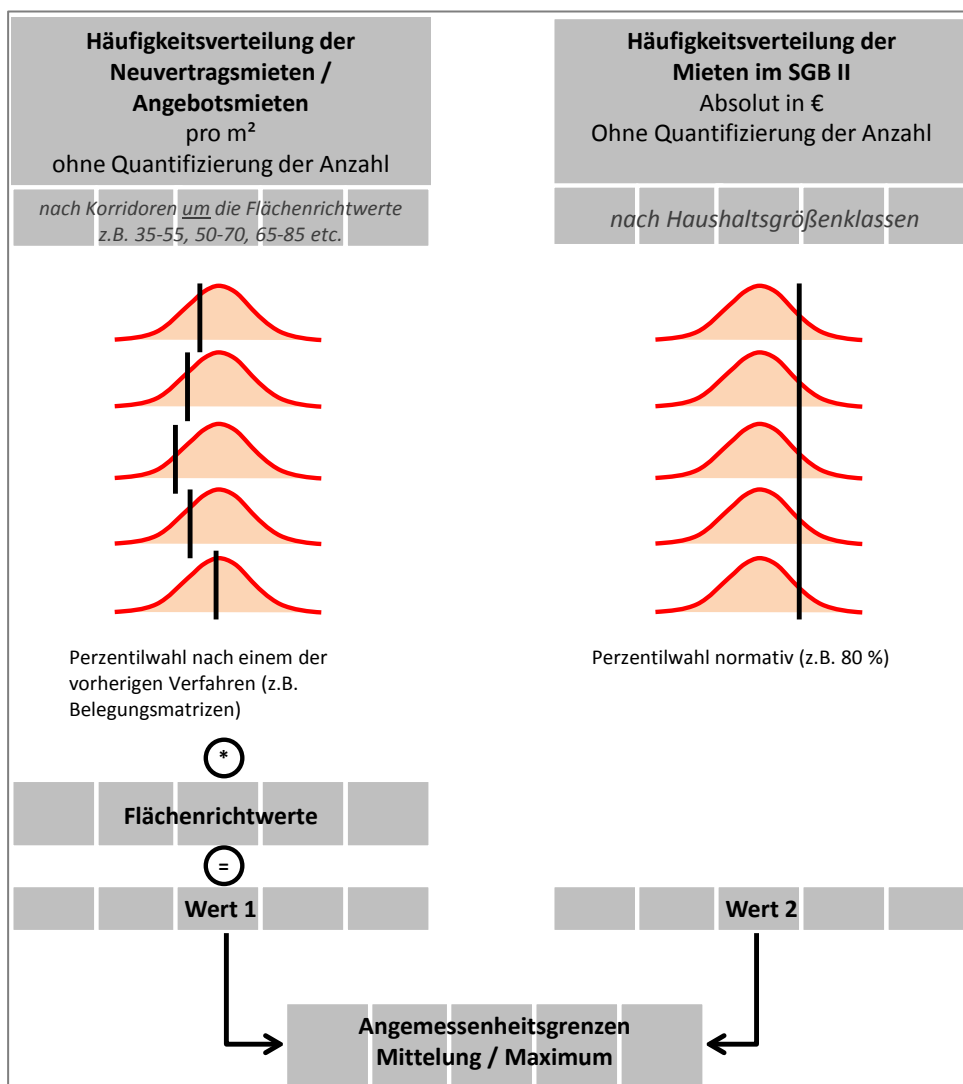
Der bestandsmietenorientierte Ermittlungspfad B sorgt in Teilmärkten, in denen entweder besonders groß gewohnt wird und somit auch eher große Wohnungen am Markt existieren (ländlicher Raum in Westdeutschland, insbesondere in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) oder die tatsächlichen Wohnungsgrößen möglicherweise über den knapp bemessenen Flächenrichtwerten liegen (Sachsen-Anhalt, generell Zwei-Personen-Haushalte) für eine Anhebung der Richtwerte. Der Ermittlungspfad B sorgt aber auch für ein gewisses Maß an Ausreißern in Regionen, in denen es sehr wenige Leistungsbezieher gibt und hier möglicherweise einzelne Kostenanerkennnisse durchschlagen.¹⁴⁴ Desgleichen geht eine Praxis vieler Kostenanerkennnisse im Einzelfall dann möglicherweise in das Ergebnis ein.¹⁴⁵ Zu diskutieren ist deshalb die Zirkelschlussfrage. Denn gerade in entspannten Märkten können Umzüge von Leistungsbeziehern dazu führen, dass die Angemessenheitsgrenze bei der nächsten Neuerhebung niedriger ausfällt. Da aber auch die Angebotsmietbedingung eingeht, ist die Verwendung des bestandsmietorientierten Ermittlungswegs vielmehr als zusätzliche Bedingung zum Schutz der Leistungsbezieher vor extremen Marktentspannungen zu verstehen.

¹⁴³ Der Zuschlagfaktor von 15% wurde anhand der 12 Fallstudienkommunen ermittelt, da hier auch Perzentile vorlagen und somit Mittelwerte und 80. Perzentile verglichen werden konnten.

¹⁴⁴ Beispiel Murnau am Staffelsee bei 2-PHH oder Berchtesgaden bei 5-PHH. Dieses Problem dürfte bei einer Umstellung auf „echte“ 80. Perzentile entfallen.

¹⁴⁵ Mögliches Beispiel hierfür: Fürstfeldbruck mit hohen Bestandsmieten in allen Haushaltsgößenklassen.

Abbildung 43: Flussdiagramm Indikatorverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

8.4.8 Zusammenfassender Überblick über die Verfahren

Die zentralen Unterschiede zwischen den sieben hier angewandten Rechenverfahren lassen sich wie in Tabelle 45 vergleichend darstellen:

Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung
Möglichkeiten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft

Tabelle 45: Vergleichende Gegenüberstellung der sieben Verfahren

	Verfahren						
	Referenzgruppenverfahren	Wohn-geldhaus-haltsver-fahren	Wohnwert-merkmals-verfahren	Perzentil-wert-verfahren	Belegungs-matrizen-verfahren	Verfüg-barkeits-verfahren	Indikator-verfahren
Grundle-gender Ermitt-lungsan-satz	Referenz-gruppe von Haushalten	Referenz-gruppe von Haushalten	Wohnwert	Häufigkeits-orientiert	Häufig-keitsorien-tiert	Häufigkeitsori-entiert	Vereinfachende Kombination
Empiri-sche Be-standteile	Preisdaten	Preisdaten	Preisdaten, Daten zum Wohnungs-standard	Preisdaten, Mengenge-rüst Nach-frage	Preisdaten, Mengenge-rüst Nach-frage und Angebot	Preisdaten, Mengengerüst Nachfrage und Angebot, Leerstand, Nachfra-gekonkurrenz, Fluktuation	Preisdaten, Men-gengerüst Nach-frage
Normative Setzungen	Wahl der Referenz-gruppe	Wahl der Referenz-gruppe (Wahl des Perzentils)	Festlegung des ange-messenen Standards, Festlegung der Norm-wohnflä-chen	Festlegung der Norm-wohnflächen	-	-	Festlegung der Normwohnflä-chen (Ermitt-lungspfad A) Festlegung des Perzentils der SGB-II-Mieten (Ermittlungspfad B)
Stark ver-einfachende Annah-men	-	-	-	Annahme der Kongru-enz von Haushalts-größenklasse und Flä-chengrößen-klasse, Nach-fragekonkur-renz = Refe-renzgruppe	Nachfrage-konkurrenz = Referenz-gruppe	-	wie Perzentil-wertverfahren
Daten-quelle Preisdaten	EVS	Wohngeld	Mietspiegel	Angebotsmieten oder Primärerhebung			SGB-II-Daten und Angebots-mieten oder Primärerhebung
Mietbe-griff der Preisdaten	Bestands-mieten	Bestands-mieten	ortsübl. Vgl.-Miete	Neuvertragsmieten, als mögliche Näherung Angebotsmieten			Bestandsmieten und Angebots-oder Neuver-tragsmieten
Statisti-sches Maß Preisdaten	Mittelwert	oberes Quantil	Mittelwert oder oberes Quantil	Regional differenziertes Quantil			Normatives Quantil (Be-stand), empiri-sches Quantil (Angebot)
Quantifi-zierung Angebot	nein	nein	nein	nein	ja	ja	nein

Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung
Möglichkeiten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe der Unterkunft

Quantifizierung Nachfrage Leistungsbezieher	nein	nein	nein	ja	ja	ja	ja
Quantifizierung andere Nachfrager	nein	nein	nein	Annahme	Annahme	ja	Annahme
Quantifizierung durch	-	-	-	Bestandsgröße		Stromgröße (Monat)	Bestandsgröße
Quelle Mengenrüst	-	-	-	Nachfrage SGB II/XII	Angebot: Zensus, Nachfrage SGB II/XII	Angebot: Zensus, Nachfrage SGB II/XII, Nachfragekonkurrenz und Fluktuation: Mikrozensus	Nachfrage SGB II/XII

Quelle: Eigene Darstellung.

8.5 Vergleich der Rechenergebnisse

Sowohl die deutschlandweiten Vergleichsrechnungen in den Karten des Materialbandes als auch die Diagramme zu den Rechenergebnissen in den Vergleichsräumen zeigen das zentrale Ergebnis der Vergleichsberechnungen, dass

- die sieben Verfahren zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen,
- die bisher gewählten Angemessenheitsgrenzen (vgl. Kapitel 3.3 bzw. Abbildungen 1 bis 5 im Materialband) sich meist im Rahmen des breiten Korridors dieser Verfahren bewegen,
- es vergleichsweise geringe generelle Niveauunterschiede zwischen den Verfahren gibt und
- die Verfahren sich primär durch unterschiedliche Ergebnisse nach Raumstruktur und Haushaltsgrößenklasse unterscheiden.

Tabelle 46 zeigt die wesentlichen Unterschiede der Rechenergebnisse bzw. des resultierenden Niveaus der Angemessenheitsgrenze sowie der Unterschiede nach Haushaltsgröße und Raumstruktur.

Auffällig ist insbesondere, dass die mit quadratmeterbezogenen Mieten und Normwohnflächen arbeitenden Verfahren (Wohnwertmerkmalsverfahren, Perzentilwertverfahren, Ermittlungspfad A des Indikatorverfahrens) den Unterschied zwischen Stadt und Umland stark nachzeichnen und die verschiedenen Flächenrichtwerte dort eine große Rolle spielen. Die mit wohnungsbezogenen Mieten arbeitenden Verfahren (Referenzgruppen-, Wohngeldhaushalts-, Belegungsmatrizen- und das Verfügbarkeitsverfahren sowie Ermittlungspfad B des Indikatorverfahrens) nivellieren hingegen zwischen verschiedenen Raumstrukturen, schreiben aber deutlich den existierenden Unterschied im Wohnkonsum zwischen Ost- und Westdeutschland fest.

Den Autoren erscheinen die beiden vergleichsgruppenorientierten Verfahren nicht ausgereift. Auch wenn sich das Niveau normativ steuern lässt, so sollte im Falle einer Entscheidung für einen derartigen Ansatz durch eine Berücksichtigung von neueren Mieten in höherer Fallzahl ein differenzierteres Bild der Wohnungsmärkte in Deutschland gezeichnet werden.

Das Wohnwertmerkmalsverfahren als einziges wohnungsstandardorientiertes Verfahren ist auf gute kommunale Mietspiegel angewiesen. Letztlich erscheint die Definition des einfachen Standards aber zu vage zu sein, um eine bedarfsdeckende Beschreibung eines angemessenen Segments zu ermöglichen.

Aus fachlicher Sicht halten die Autoren die Berücksichtigung häufigkeitsorientierter Argumentationslinien für den zielführenden Ansatz. Dabei ist die Abwägung zwischen einem komplizierten empirischen Modell und einer stärker normativen Setzung zu treffen. Im ersten Falle halten die Autoren das Belegungsmatrizenverfahren für einen diskussionsfähigen Ansatz, im zweiten das Indikatorverfahren. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass die von den Autoren getroffene Wahl der beiden Ermittlungspfade im Indikatorverfahren natürlich modifizierbar ist.

Tabelle 46: Gegenüberstellung der Ergebnisse der Verfahren

	Niveau	Unterschiede zwischen...					
		... gro- ßen und kleinen Haus- halten	... angespann- ten und ent- spannten Wohnungs- märkten	... Ost und West	... Bal- lungsraum und länd- lichem Raum	... Stadt und Um- land	... Ländern mit unterschiedli- chen Flächen- richtwerten
Referenzgruppen- verfahren	niedrig	mittel	niedrig	hoch	niedrig	nied- rig	niedrig
Wohngeldhaushalts- verfahren	hoch	hoch	niedrig	hoch	niedrig	nied- rig	niedrig
Wohnwertmerkmals- verfahren	niedrig / mittel	mittel / hoch	Fallzahl für validen Vergleich nicht ausreichend				
Perzentilwert- verfahren	hoch	sehr hoch	hoch	nied- rig	hoch	hoch	hoch
Belegungsmatrizen- verfahren	mittel	sehr niedrig	mittel	hoch	mittel	mittel	mittel
Verfügbarkeits- verfahren	hetero- gen	niedrig	sehr hoch	hoch	mittel	mittel	mittel
Indikatorverfahren insgesamt	mittel	mittel	mittel / hoch	mit- tel	mittel / hoch	mittel / hoch	mittel
- darunter Ermitt- lungspfad A (verein- fachtetes Perzentilwert- verfahren)	mittel	mittel	hoch	nied- rig	hoch	hoch	hoch
- darunter Ermitt- lungspfad B (Über- schreiterquote SGB II)	mittel	mittel	niedrig / mittel	hoch	niedrig	nied- rig	niedrig

Quelle: Eigene Darstellung.

9. Möglichkeiten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe des Heizens

Eine ausreichend beheizte Wohnung – inklusive des Warmwassers – ist Bestandteil des Existenzminimums. Die für eine „warme Wohnung“ notwendigen Aufwendungen sind je Wohnung höchst unterschiedlich (vgl. Kapitel 2.3.9). Zugleich erscheint es angezeigt, dass unangemessene Verbräuche, welche durch den Leistungsbezieher selbst und nicht durch die Gegebenheiten von Gebäudezustand oder Wetter verursacht werden, überprüft und nicht von der Allgemeinheit getragen werden. Zu den Heizkosten von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften liegen einzelne Analysen vor, die jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen (vgl. Exkurs 7).

9.1 Grundlegende Gestaltungsmöglichkeiten

9.1.1 Angemessenheitsgrenze, Nichtprüfgrenze oder Pauschale

Bereits nach der aktuellen Rechtslage kommen bei der Deckung von Heizbedarfen unterschiedliche Bemessungsansätze zur Anwendung oder sind zumindest rechtlich möglich. Hier kann grundlegend zwischen einer Angemessenheitsgrenze, einer Nichtprüfgrenze sowie einer Pauschale für die Heizkosten unterschieden werden.

9.1.1.1 Angemessenheitsgrenze und Nichtprüfgrenze

Hinsichtlich der nach § 22 SGB II zu ermittelnden Angemessenheitsgrenze gibt es in der Fachdiskussion und insbesondere in der Sozialgerichtsbarkeit aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren auf die Heizkosten (vgl. Kapitel 2.3.9) und der als unbefriedigend aufgefassten Datengrundlagen (vgl. Kapitel 7.4) große Skepsis. Das BSG hat in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass eine verfassungskonforme Bemessung der Heizkosten auf gesicherten empirischen Grundlagen basieren muss: „Unzureichend zur Erfassung der sozialen Wirklichkeit sind hingegen Schätzungen pauschaler Werte ‚ins Blaue hinein‘ ohne gesicherte empirische Grundlage; das würde den Anforderungen zur Ermittlung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums nicht gerecht“ (BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 26). In der Praxis fällt den Trägern der Grundsicherung der rechtssichere Nachweis der nicht angemessenen Heizkosten jedoch schwer, so dass in manchen Kommunen sogar stets tatsächliche Kosten übernommen werden (10,1% der befragten Kommunen; vgl. Kapitel 3).

Die konkreten Anforderungen an die empirischen Grundlagen zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen des Heizens und die damit verknüpfte Bemessungsproblematik werden seitens des BSG wie folgt skizziert:

„Ein abstrakt angemessener Heizkostenpreis pro Quadratmeter für eine ‚einfache‘ Wohnung (gestaffelt nach abstrakt angemessenen Wohnungsgrößen) im unteren Segment des konkreten Wohnungsmarktes, d.h. für alle entsprechenden Wohnungen im maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum, müsste auf der Grundlage differenzierter Daten ausgehend von einem als angemessen anzusehenden Heizverhalten des Einzelnen noch klimatische Bedingungen, wechselnde Energiepreise, die ‚typischen‘ Energieträger, vor allem aber den im entsprechenden Mietsegment ‚typischen‘ Gebäudestandard und den technischen Stand einer als ‚typisch‘ anzusehenden Heizungsanlage erfassen. Der Rückgriff auf einen weniger ausdifferenzierten Wert als Quadratmeterhöchstgrenze würde eine unzulässige Pauschalierung von Heizkosten bedeuten“ (BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 35).

Ausgehend von der Bewertung, dass hinreichend differenzierte Datengrundlagen fehlen, hat das BSG in ständiger Rechtsprechung eine Nichtprüfgrenze eingeführt. Hierdurch sollen die Unsicherheiten um die

verbrauchsrelevanten Rahmenbedingungen (Gebäudezustand etc.) in einer Form berücksichtigen werden, die das Existenzminimum im Regelfall sicherstellt. Die Nichtprüfgrenze ist so konzipiert, dass bis zu dieser Grenze – konkret das 90. Perzentil des bundesweiten Heizspiegels (vgl. Kapitel 7.4.1) – im Regelfall von Angemessenheit auszugehen ist und darüber hinaus eine Einzelfallprüfung stattzufinden habe. Die Nichtprüfgrenze stellt demnach keine Angemessenheitsgrenze dar:

„Die aus den dargestellten praktischen Schwierigkeiten abgeleitete Notwendigkeit, den Grenzwert des Heizspiegels im Einzelfall heranzuziehen, erhellt, dass die Werte des bundesweiten (oder kommunalen) Heizspiegels etwas anderes als die Bestimmung abstrakt angemessener Heizkosten sind. Der Grenzwert markiert nicht angemessene Heizkosten, sondern gibt einen Hinweis darauf, dass im Einzelfall von unangemessenen Heizkosten auszugehen ist; das Überschreiten des Grenzwertes kann lediglich als Indiz für die fehlende Angemessenheit angesehen werden. Eine Absenkung der zu zahlenden Heizkosten kann auch bei Überschreiten des Grenzwertes nur aufgrund einer Angemessenheitsprüfung im Einzelfall erfolgen und die in Folge dieser Einzelfallprüfung zu zahlenden Heizkosten ergeben sich ohnehin nicht aus dem Heizspiegel. Die Werte des Heizspiegels geben nicht das tatsächliche Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt wieder und sind deshalb nicht im Sinne eines abstrakt angemessenen Quadratmeterhöchstwerts für Heizkosten zu verstehen“ (BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 37).¹⁴⁶

Exkurs 5: Warum aktuell bei den Regelbedarfsgütern der Mittelwert des unteren Fünftels, bei den Heizkosten aber das 90. Perzentil angemessen ist

Um eine realitätsgerechte Bemessung von Bedarfen zu erreichen, ist diese auf empirische Daten zu stützen. Die Festlegung bestimmter statistischer Perzentilwerte, mit deren Hilfe Angemessenheits- bzw. Bedarfsgrenzen definiert werden, ist oft nicht wissenschaftlich bzw. empirisch begründbar, sondern erfolgt zumeist normativ mit Verweis auf Referenzsysteme. Üblicherweise werden bei empirischen Ungewissheiten etwa aufgrund gering ausdifferenzierter Datengrundlagen die Perzentile im Sinne von „Sicherheitsaufschlägen“ jedoch angepasst. In der Rechtsprechung des BSG zu den Heizkosten wurde mit dem 90. Perzentil des bundesweiten Heizspiegels ein sehr hoher Sicherheitsaufschlag gewählt. Bei als eher gering eingeschätzten Ungewissheiten – etwa bei der Regelbedarfsermittlung auf Grundlage der EVS – wird hingegen auf eher geringe Perzentilwerten zurückgegriffen. Auch der vom BSG bestätigte Algorithmus des LSG Bayern (vgl. BSGE B 4 AS 77/12 R), der bei der Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen der Unterkunft zur Anwendung gebracht wurde, verwendet das 20. Perzentil.

Dies lässt hinsichtlich der Bemessung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung die Schlussfolgerung zu, dass mit zunehmendem Wissen um die kontextspezifischen / regionalen Rahmenbedingungen bzw. bei zunehmender Differenzierung der Angemessenheitsgrenze nach den Rahmenbedingungen immer niedrigere Perzentile der jeweiligen Häufigkeitsverteilungen in den Untergruppen bzw. geringe Sicherheitsaufschläge verwendet werden könnten. Gleichzeitig sinkt die statistische Streuung der Preise oder Verbräuche, je mehr nach Untergruppen (sachlich begründet) differenziert wird. Sind etwa die energetische Gebäudequalität, das Baujahr und die Lage der Wohnung im Gebäude sowie alle anderen energiebedarfsrelevanten Einflussfaktoren nicht bekannt, so muss sicherheitshalber das 90. Perzentil der Häufigkeitsverteilung aller Preise oder Kosten verwendet werden. Wären alle energetischen Einflussfaktoren des Verbrauchs auf Wohnungsebene bekannt oder würden hypothetisch sämtliche Haushalte in exakt gleichen Wohnungen wohnen, so würden die Heizkosten nur noch vom Nutzerverhalten abhängen und es könnte von Leistungsempfängern theoretisch und analog zu BSGE B 4 AS 77/12 R auch ein 20. Perzentil der Häufigkeitsverteilung der Heizkosten verlangt werden. In der Praxis ist eine solch ausdifferenzierte Datengrundlage zu den Heizbedarfen natürlich völlig unrealistisch. Denn erstens sind nie alle energetischen Einflussfaktoren bis zur letzten Wärmebrücke erhebbar. Zweitens dürfte das untere Quintil der Energieverbraucher auch durch Zweitwohnungen und andere Sonderfälle geprägt sein, die kaum valide aus der Analyse ausschließbar sein dürften. Der grundsätzliche Zusammenhang „je homogener die einzelne Vergleichsgruppe und je mehr differenzierte Vergleichsgruppen, desto niedriger kann das Perzentil sein“ ist zwar fachlich zielführend, im Kontext der Heizbedarfe jedoch kaum umsetzbar.

¹⁴⁶ Allerdings ist anzumerken, dass nach der Rechtsprechung des BSG auch bei KdU-Angemessenheitsgrenzen nach der abstrakten Bemessung rechtssystematisch eine Überprüfung der „konkreten“ Angemessenheit im Einzelfall erfolgt, so dass durch die sprachliche Differenzierung wohl eher zum Ausdruck gebracht werden mag, dass bei einer Nichtprüfgrenze der Heizkosten weniger qualifizierte statistische Daten vorliegen als bei den Wohnungsmieten.

Der Rechtsprechung zufolge kommt dem bundesweiten Heizspiegel oder vergleichbaren kommunalen Erhebungen zu den Heizkosten, die ebenfalls nicht den geforderten Ausdifferenzierungsgrad erreichen, nur noch die Funktion zu, unangemessen hohes Verbrauchsverhalten des Leistungsbeziehers in einer konkreten Wohnung zu identifizieren (vgl. BSGE B 14 AS 60/12 R und BSGE B 14 AS 53/13 R). Die Rechtsprechung lässt aber auch erkennen, dass mit besseren Datengrundlagen eine Absenkung der hohen Grenze möglich sein dürfte (vgl. BSGE B 14 AS 60/12 R, Rn. 22) – sachlich ist dies gerechtfertigt, wie Exkurs 5 zeigt.

9.1.1.2 Pauschalierung

Als weitere Gestaltungsoption ist die Pauschalierung der Heizkosten zu diskutieren. Eine Pauschale ist eine Zahlung an den Mieter unabhängig von den tatsächlichen Kosten im Einzelfall.¹⁴⁷ Liegen die Energiekosten unterhalb einer Pauschale, so darf der Mieter den „Überschuss“ behalten. Pauschalen schaffen den Anreiz zu sparsamem Verhalten. Sie erhöhen aber tendenziell die Kosten für den Grundsicherungsträger, da sich die Höhe der Pauschale zur Gewährleistung der Bedarfsdeckung an hohen Bedarfen orientieren muss (vgl. Putz 2011; v. Malottki/Kirchner 2011). Bei den Heizkosten gilt der Kritikpunkt an die Pauschalierung der Unterkunftskosten, die Kostensteigerung sei viel größer als die Verwaltungsvereinfachung (vgl. Kapitel 8.1), allerdings nicht. Denn die Streuung der tatsächlichen Kosten (in €, nicht in%) ist ausweislich der Datenauswertung durch die zwölf Fallstudienkommunen bei den Heizkosten deutlich geringer als bei den Unterkunftskosten.¹⁴⁸

Die Pauschalierung ist aktuell zulässig, wenn der Landesgesetzgeber Satzungslösung *und* Pauschalierung nach § 22a SGB II erlaubt und die Kommune die Pauschale als Satzung verabschiedet. Die Besonderheit der Pauschalierung von Heizkosten bei gleichzeitig fester Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft liegt nun darin, dass der Mieter die aus der Heizkostenpauschale erwirtschafteten Überschüsse (die in sanierten Wohnungen entsprechend höher ausfallen dürften) auch dazu verwenden kann, eine sanierungsbedingt höhere Kaltmiete zu zahlen.¹⁴⁹

Theoretisch denkbar wäre es, die Pauschale anhand der energetischen Gebäudequalität auszdifferenzieren. Auf entsprechende Datengrundlagen kann aber nicht zurückgegriffen werden. Ferner wäre es auch denkbar, die erwirtschafteten Überschüsse von Leistungsbeziehern bei der Bemessung der Unterkunftskosten zu berücksichtigen. Hier treten allerdings deutliche Probleme der Operationalisierung auf.¹⁵⁰

Die Stärke der Pauschale ist der Anreiz zum sparsamen Heizen. Bei einer einfachen und undifferenzierten Operationalisierung etwa anhand des 90. Perzentils des bundesweiten Heizspiegels ist jedoch davon auszugehen, dass eine Pauschalierung zu höheren Aufwendungen seitens der Grundsicherungsträger führt.

¹⁴⁷ Einen pauschalen Heizkostenzuschuss gab es bspw. 2008-2010 im Wohngeld, wobei die Höhe der Leistung im Regelfall aber die Heizkosten nicht gedeckt haben dürfte.

¹⁴⁸ Die Standardabweichung der tatsächlichen monatlichen Unterkunftskosten liegt in den meisten Fällen zwischen Faktor 2 und Faktor 3 über der Standardabweichung der tatsächlichen monatlichen Heizkosten, in teuren Wohnungsmärkten scheint es mehr zu sein (Kommunen B und H aus Kapitel 4).

¹⁴⁹ Der Ansatz ist systematisch kompatibel mit dem Wohnwertmerkmalsverfahren bei den KdU (vgl. Kapitel 8), wenn dort der unsanierte Altbau als Referenz angesetzt wird und die Heizkostenpauschale einen Spannenoberwert (siehe Glossar) der Heizkosten im unsanierten Bestand darstellt.

¹⁵⁰ Bei den häufigkeitsorientierten Ansätzen zur Bestimmung der KdU-Angemessenheitsgrenze müsste mit eingerechnet werden, dass ein Teil der Nachfrager Überschüsse aus der Pauschale erwirtschaftet – das erfordert eine Datenbank mit Kosten und Gebäudeenergiebedarfen, die nur mit hohem Aufwand auf lokaler Ebene erstellt werden kann. Bei denjenigen Ansätzen zur Bestimmung der KdU-Angemessenheitsgrenze, welche Angebot und Nachfrage nicht quantifizieren, gewinnt die Verfügbarkeitsprüfung im Einzelfall an Bedeutung. Bei erfolgloser Wohnungssuche müsste vom Leistungsempfänger dann auch ein Nachweis vorgelegt werden, dass der Fehlbetrag bei den Unterkunftskosten nicht durch Überschüsse aus der Heizkostenpauschale gedeckt werden kann. Damit wird wieder die Kontrolle von Heizkostenabrechnungen notwendig. So wird die mit der Pauschalierung eigentlich gewünschte Reduzierung des Verwaltungsaufwands konterkariert.

9.1.2 Isolierte Heizkostenprüfung oder Gesamtangemessenheitsgrenze

Ebenso wie die Unterkunftskosten sind nach gegenwärtiger Rechtslage auch die Heizkosten vom Grundsicherungsträger in tatsächlicher Höhe zu übernehmen, solange sie angemessen sind. Obwohl der Wortlaut „Bedarfe für Unterkunft und Heizung“ in § 22 SGB II und § 35 SGB XII eine gemeinsame Bedarfskategorie suggeriert, sind die Bedarfe für Unterkunft und Heizung der Rechtsprechung des BSG zufolge im Grundsatz zwei getrennte Leistungssysteme mit getrennt zu ermittelnden Angemessenheitsgrenzen (vgl. BSGE B 14 AS 60/12 R).¹⁵¹ Trotz der im Grundsatz gültigen Trennung der beiden Leistungssysteme gab es in den vergangenen Jahren mehrere Ansätze zu einer verstärkten Integration. Einzelne Grundsicherungsträger haben den sogenannten Klima-Bonus zur Anwendung gebraucht, durch den höhere Kosten für Bruttokaltmieten übernommen werden (vgl. hierzu Kapitel 9.2.3). Der Bundesgesetzgeber hat nach der Eröffnung einer Gesamtangemessenheitsgrenze im Rahmen einer Satzung nach § 22a SGB II im Jahr 2011 nun mit Gültigkeit zum 01.08.2016 die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze nach § 22 Abs. 10 SGB II ermöglicht. Und auch das BSG hat in seinen jüngeren Urteilen Elemente dieser Gesamtangemessenheitsgrenze als neuen Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Umzugs eingeführt.

Wenngleich bei einer Gesamtangemessenheitsgrenze eine zusammengefasste Prüfung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung erfolgt, bedarf es auch hier laut BSG-Rechtsprechung nicht nur für die Unterkunftskosten, sondern ebenso für die Aufwendungen für die Heizung einer realitätsgerechte Bestimmung auf Grundlage empirischer Daten (vgl. BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 39).

9.1.2.1 Alternatives Angemessenheitsverständnis?

Als alternativer Ansatz kann bei der integrierten Prüfung der Bedarfe Unterkunft und Heizung (Gesamtangemessenheitsgrenze) die Bemessung auch anhand der Addition von durchschnittlichen Heizkosten zur bruttokalten Grenze oder durch bruttowarme Ermittlung (hierzu näher: Kapitel 9.2.3) als sachgerecht betrachtet werden, wenn so Wohnungen als angemessen definiert werden, die bestimmte Gesamtaufwendungen nicht überschreiten. Im Vergleich zur bisherigen Diskussion um Heizkosten würde dies indes ein anderes Angemessenheitsverständnis zugrunde legen. Angemessenheit wäre demnach nicht wie zuvor bloß auf individuelles Verbrauchsverhalten (bei gegebener Wohnung) zu beziehen, sondern auch auf die Heizbedarfe der Wohnung. In der neueren Rechtsprechung des 14. Senats des BSG finden sich im Zusammenhang mit der Frage der Wirtschaftlichkeit von Kostensenkungsforderungen entsprechende Argumentationsstränge. Fallen beispielsweise durch bauphysikalische Gegebenheiten (und nicht durch exzessives Verbrauchsverhalten) exorbitante Heizkosten an, so kann ein Umzug rechtlich genauso notwendig erscheinen wie bei einer Überschreitung der Bruttokaltmiete. Der Leistungsbezieher ist in diesem Fall gehalten, sich eine kostengünstigere, d.h. in diesem Fall vermutlich energetisch bessere Wohnung zu suchen: „Auch unangemessen hohe (und damit unwirtschaftliche) Kosten, die der hilfebedürftige Leistungsempfänger nicht beeinflussen kann, berechtigten den Träger der Grundsicherung im Grundsatz nicht anders als bei erhöhten Unterkunftskosten Kostensenkungsmaßnahmen einzufordern“ (BSGE B 14 AS 60/12 R, Rn. 27).¹⁵²

¹⁵¹ Das BSG argumentiert, dass neben Wortlaut und Systematik von § 22 Abs. 1 SGB II auch dessen Entstehungsgeschichte durch die Anknüpfung an das Bundessozialhilfegesetz für eine getrennte Angemessenheitsprüfung als gesetzgeberisches Grundkonzept spreche (vgl. BSGE B 14 AS 33/08 R, Rn. 28). In diesem Zusammenhang ist aber auch darauf zu verweisen, dass beim Regelbedarf trotz einer getrennten Ermittlung von Einzelbedarfen auf Grundlage der EVS mehrere Güter zusammengefasst werden. Die verschiedenen Konsumgüter können von Leistungsbeziehern ausgetauscht bzw. unterschiedlich stark konsumiert werden. Wenngleich klar ist, dass Unterkunft und Heizung jeweils unverzichtbare Güter sind, ist eine entsprechend integrierende Konzeption mit den daran geknüpften Wahlfreiheiten auch hier in einem gewissen Maß grundsätzlich möglich.

¹⁵² Konsequenterweise müssen zu diesen nicht beeinflussbaren Faktoren dann neben der energetischen Qualität des Gebäudes auch das über § 7 HeizkostenV kostenrelevante Heizverhalten der Nachbarn sowie die unter Umständen vom Vermieter bestimmte Betriebsführung der Heizungsanlage zählen.

9.1.2.2 Berücksichtigung weiterer Zielsetzungen

Eine relativ niedrige Angemessenheitsgrenze der KdU gekoppelt mit einer getrennt zu prüfenden hohen Angemessenheitsgrenze der KdH setzt Anreize, dass

- Leistungsbezieher v.a. in energetisch unsanierte Wohnungen („einfacher Standard“) ziehen,
- sich diese räumlich konzentrieren und damit die räumliche Segregation der Leistungsbezieher durch eine energetische Segregation verstärkt wird,
- Vermieter energetische Sanierungen unterlassen und
- Grundsicherungsträger ein erhöhtes Kostenrisiko im Falle künftiger Energiepreisteigerungen zu tragen haben.

Stadtentwicklungspolitisch, umweltpolitisch und sogar fiskalpolitisch ist dies ungünstig. Auch das BSG teilt diese Einschätzung (BSGE B 14 AS 60/12 R) – entscheidend bei der sozialgerichtlichen Beurteilung seien aber nicht solche weiteren Zielsetzungen, sondern einzig die Existenzsicherung der Bedürftigen im Einzelfall (zur Problematik konkurrierender Zielsetzungen vgl. auch Kapitel 5.2.4). Um die genannten Anreize zu vermeiden, erscheint es ratsam, entweder eine entsprechend differenziert ermittelte Angemessenheitsgrenze für das Heizen zu bestimmen oder eine Gesamtangemessenheitsgrenze festzulegen, die das Wohnen in sanierten Gebäuden ermöglicht.

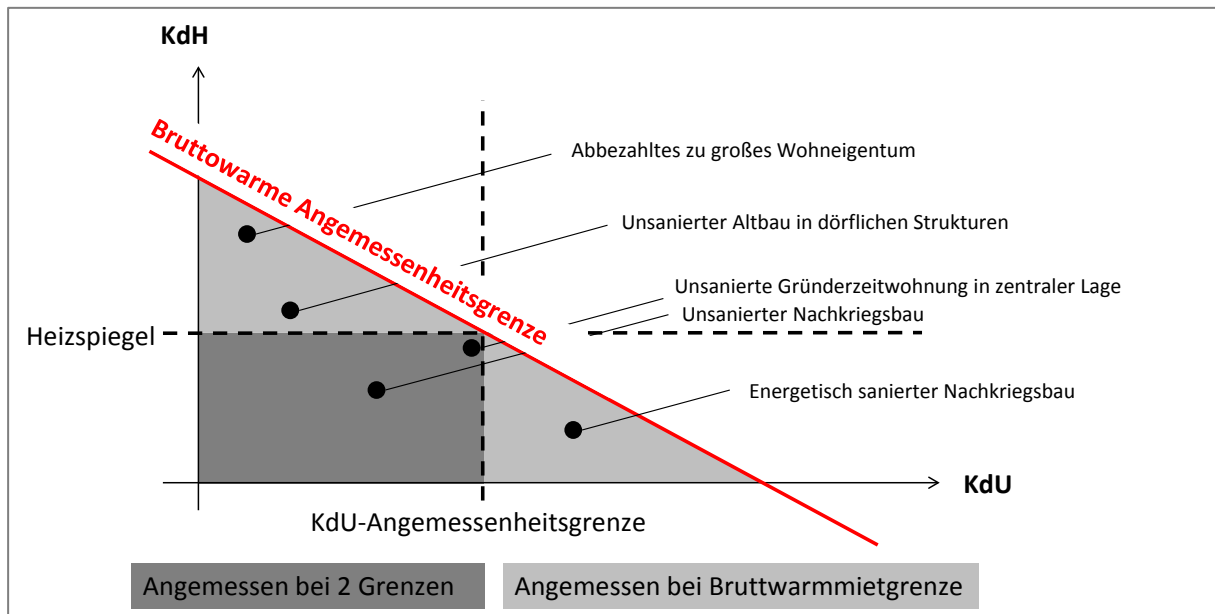
9.1.2.3 Ausweitung angemessener Wohnungen und Wahlfreiheiten

Durch eine Gesamtangemessenheitsgrenze gehen zusätzliche Kombinationen in den als angemessen definierten Bereich über, da die Überschreitung einer der beiden Teilgrenzen nicht automatisch dazu führt, dass die Wohnung als insgesamt unangemessen zu beurteilen ist (siehe Abbildung 44). Dies ist für zwei Konstellationen relevant:

- Bedarfsgemeinschaften, die unangemessene Unterkunftskosten durch mindestens so hohe Unterbietung der Angemessenheitsgrenze bei den Heizkosten kompensieren können. Dies betrifft neben den Bewohnern sanierter Wohnungen auch Hausgemeinschaften, die sparsam heizen.
- Bedarfsgemeinschaften, die unangemessene Heizkosten durch eine mindestens so hohe Unterbietung der Angemessenheitsgrenze bei den Unterkunftskosten kompensieren können. Dies betrifft vor allem Bewohner von unsanierten Altbauten oder zu großen, aber sehr billigen Wohnungen (und dort insbesondere im Spezialfall des selbstgenutzten Wohneigentums, welches in einzelnen Kommunen eine große Rolle spielt – vgl. hierzu auch Kapitel 4).

Durch eine Addition zweier Angemessenheitsgrenzen zu einer Gesamtangemessenheitsgrenze wird im Vergleich zu einer getrennten Prüfung der beiden Bestandteile die Anzahl der angemessenen Wohnungen ausgeweitet, indem faktisch weitere Wohnsegmente bzw. Wohnkonstellationen als angemessen definiert werden. In den zwölf Fallstudienkommunen aus Kapitel 4 steigt – bei Verwendung des 90. Perzentils des Heizspiegels und unter der Annahme, dass keine Nachzahlungen oder Öleinkäufe als laufende Heizkosten gebucht wurden – der Anteil der angemessenen Wohnenden von ca. 50% (Kombinationen im dunkelgrauen Rechteck in Abbildung 44) auf ca. 68% (dunkel- und mittelgraue Fälle in Abbildung 44). Entsprechend steigt die Kostenbelastung für den Grundsicherungsträger.

Abbildung 44: Angemessene Wohnungen bei getrennter Prüfung und bei einer Gesamtangemessenheitsgrenze im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Hierdurch kann sich die Versorgung mit angemessenen Wohnungen verbessern (vgl. hierzu die Zielsetzung in der Gesetzesbegründung), allerdings erachten es die Autoren als sachfremd, die ausreichende Verfügbarkeit von Wohnungen über die Heizkosten zu steuern, zumal die Verfügbarkeit ja nur in angespannten Wohnungsmärkten ein Problem darstellt. Zugleich führt die integrierte Prüfung im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze zu einer größeren Wahlfreiheit für einzelne Leistungsbezieher, da diese nun auch bei den oben skizzierten Konstellationen entsprechende Wohnungen beziehen bzw. in diesen verbleiben können.

Die eben genannten Aussagen gelten nicht, wenn die Gesamtangemessenheitsgrenze nicht als Summe der beiden Teilangemessenheitsgrenzen definiert wird (vgl. hierzu näher die Optionen in Kapitel 9.2.3).

9.1.3 Bemessungsgrundlagen

9.1.3.1 Angemessener Verbrauch oder angemessene Heizkosten

Bei der Bemessung von Bedarfen des Heizens ist festzulegen, ob Heizkosten (in €) oder Energieverbräuche (in kWh) die Bemessungsgrundlage darstellen sollten. Beide Größen korrelieren zwar miteinander, durch die Umlageregelungen nach § 7 HeizKostenV, unterschiedliche Energieträger, unterschiedlich hohe verbrauchsunabhängige Fixkosten und unterschiedliche Energieversorger (vgl. Kapitel 2.3.9) sind die Kosten pro verbrauchter kWh aber unterschiedlich.

- Energieverbräuche haben den Vorteil, dass sie zeitlich stabiler sind und von Energiepreisentwicklungen und örtlich unterschiedlichen Tarifen der Grundversorger unabhängig sind. Sie beschreiben in stärkerem Maße das individuelle Verbrauchsverhalten und sind daher vor allem bei einer Nichtprüfgrenze für die Beurteilung des Verbrauchsverhaltens in einer als gegeben anzusehenden Wohnung angezeigt.
- Energiekosten stellen unmittelbar die Größe dar, die der Grundsicherungsträger bezahlen muss, und sind bei Gesamtangemessenheitsgrenzen als Bemessungsgrundlage zu wählen. Auch die Über-

prüfung der Wirtschaftlichkeit von Kostensenkungsaufforderungen bemisst sich an den jeweiligen (Gesamt-)Kosten.

9.1.3.2 Absolute oder quadratmeterbezogene Grenze

Die aktuelle Rechtsprechung geht auch bei den Heizkosten stets von der Produkttheorie aus. Bewohner geringer Wohnfläche können somit pro Quadratmeter mehr Heizkosten verbrauchen. Diese Ausgleichsmöglichkeit ist bei den Unterkunftskosten sinnvoll, sie kann bei den Heizkosten jedoch Fehlanreize setzen.

Gleichzeitig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Heizkosten pro Quadratmeter wegen der darin enthaltenen Warmwasserkosten bei gegebener energetischer Gebäudequalität nicht konstant sind. Wohnen viele Personen auf wenig Fläche, so wird vergleichsweise viel Warmwasserbedarf auf wenige Quadratmeter umgelegt und die bedarfsdeckenden Kosten pro Quadratmeter steigen.

9.1.4 Zwischenbewertung

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass insbesondere unter Beachtung der Frage der isolierten oder integrierten Bemessung von Heizkosten durchaus unterschiedliche Bemessungsansätze hervorgehen können.

- Bei einer isolierten Betrachtung sollte ausgehend von einer im Einzelfall gegebenen Unterkunft nur die Angemessenheit des Nutzerverhaltens (in kWh) überprüft werden. Da eine Vielzahl an Faktoren auf die Heizverbräuche einwirkt, sind entsprechend ausdifferenzierte Datengrundlagen zu Grunde zu legen. Aufgrund des Fehlens entsprechender Daten hat das BSG eine Nichtprüfgrenze mit den Richtwerten des bundesweiten Heizspiegels formuliert, die jedoch keine Angemessenheitsgrenze darstellt. Das tatsächliche Verbrauchsverhalten spielt aber bis zu diesem hohen Richtwert faktisch keine Rolle mehr.
- Bei einer integrierten Betrachtung im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze wird eine Unterkunft nicht als gegeben betrachtet, sondern durch die empirisch ermittelte Gesamtangemessenheitsgrenze ein Wohnsegment (in €) definiert, das angemessene Kombinationen von Unterkunftskosten und Heizkosten beinhaltet. Bei unangemessen hohen Aufwendungen wird ein Umzug in eine andere Wohnung mit günstigeren Heizbedingungen (oder niedrigeren Mieten) eingefordert. Über die hierbei zu berücksichtigenden Teilwerte für die Heizkosten (in €), die für sich genommen keine Angemessenheitsgrenze darstellt, wird im Rahmen des folgenden Kapitels 9.2.3 noch eingegangen. Die Volatilität der Energiepreise, das jährliche Wetter und die räumlichen Klimaunterschiede erfordern jedoch eine regelmäßige Anpassung des Heizkostenanteils.

Die integrierte Systematik ermöglicht so eine stärkere Berücksichtigung weiterer (klimapolitischer) Zielsetzungen, in dem gegenüber einer Nichtprüfgrenze mit sehr hohen Richtwerten die Heizkosten stärker begrenzt werden und zugleich in einem stärkeren Maße die Anmietung sanierter Wohnungen ermöglicht wird.

9.2 Mögliche Verfahren für die Operationalisierung¹⁵³

9.2.1 Einheitliche Heizkostengrenze

Eine einheitliche separat zu prüfende Heizkostengrenze, die für alle Haushalte gleichermaßen gilt, wurde oben klar der Zielsetzung zugeordnet, eine Nichtprüfgrenze für unangemessenes Verbrauchsverhalten zu beschreiben. Dabei handelt es sich um ein Statistikmodell. Das Problem der Vielzahl an Einflussfaktoren

¹⁵³ Teile dieses Unterkapitels sind entnommen aus v. Malottki/Nuss 2015.

der Energiekosten wird also statistisch gelöst und zwar durch eine Art Spannenoberwert, der so hoch ist, dass die Mehrzahl der Haushalte in Deutschland darunter fällt.

Der bisherigen Rechtsprechung entsprechend kann der bundesweite Heizspiegel von co2online verwendet werden, dessen Werte zwar aktueller sind als die des Mikrozensus oder anderer Quellen, dennoch aber die Preise eines zurückliegenden Jahres abbilden und zugleich Einschränkungen hinsichtlich der Repräsentativität der Daten und Transparenz der Erhebung unterliegen (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 7.4.1). Abgesehen von der Verwendung kommunaler Heizspiegel und geringer Modifikationen für Energieträger und Gebäudegrößenklassen gilt für alle Bedarfsgemeinschaften die gleiche Nichtprüfgrenze. Aufgrund der wenig differenzierten Datengrundlage wird derzeit das 90. Perzentils des Heizspiegels zur Bemessung der Nichtprüfgrenze verwendet, wodurch ein beträchtlicher Sicherheitsaufschlag vorgenommen wird (vgl. hierzu auch die Diskussion in Kapitel 9.1.1). Sinnvolle Weiterentwicklungen mögen die Fortschreibung der Verbräuche mit der Witterung des vergangenen Jahres zur Beurteilung von Nebenkostennachzahlungen bereits vor Erscheinen des nächsten Heizspiegels (vgl. Kapitel 7.6) sein sowie eine Anpassung der Nichtprüfgrenzen an das regionale Klima (vgl. Kapitel 6.2).

Die aus der einheitlichen separaten Heizkostengrenze resultierenden Fehlanreize wurden bereits in Kapitel 9.1.2 skizziert. Eine Schwäche bleibt die Prüfung der konkreten Angemessenheit für Überschreiter, die bei sachgerechter Umsetzung letztlich zu den Verfahren des nächsten Kapitels führt.

9.2.2 Gebäudebezogene Ausdifferenzierung der Heizkostengrenze

Aufgrund der Fehlanreize einer hohen einheitlichen Nichtprüfgrenze für Heizkosten wurde von Grundversicherungsträgern der Versuch unternommen, eigene Untersuchungen zur Herleitung einer differenzierten abstrakten Angemessenheitsgrenze und damit zur Quantifizierung der Vielzahl an Einflussfaktoren vorzulegen. Aus der gegenwärtigen Praxis sind zwei Verfahrensweisen bekannt, bei denen eine gebäudebezogene Ausdifferenzierung der Heizkosten vorgenommen wird. Während der Heilbronner Heizkostenrechner im Gegensatz zum vorherigen Verfahren nicht statistische Heizverbräuche, sondern bauphysikalischen Heizbedarfe bei seiner Bemessung zugrunde legt, sind bei der Bemessung auf Grundlage von Energieausweisen prinzipiell beide Herangehensweisen möglich.

9.2.2.1 Der Heilbronner Heizkostenrechner

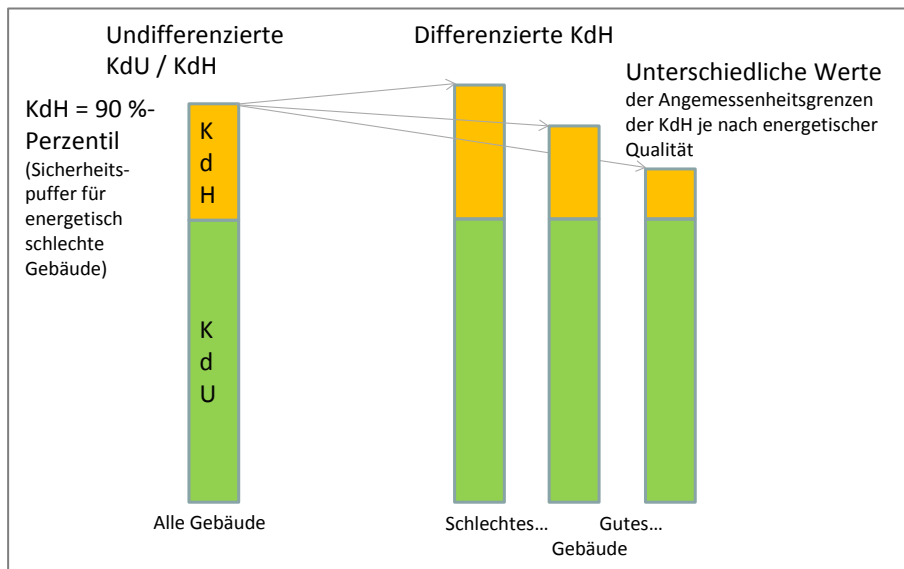
Während beim vorherigen Verfahren auf Grundlage des Heizspiegels die statistische Erfassung von Kosten und Verbräuchen maßgeblich war, kommt hier ein Bauphysikmodell zum Einsatz.

Während der Rückgriff auf Verbrauchsstatistiken – also den erhobenen Energieverbräuchen von Wohngebäuden – eher dem bei der Regelbedarfsermittlung zur Anwendung kommenden Statistikmodell entspricht, ist die Verwendung von Bauphysikmodellen eher mit dem sogenannten Warenkorbmodell vergleichbar. Hier wird die notwendige Energiemenge für die Beheizung eines Gebäudes ermittelt, indem durch ingenieurtechnische Normen modellierte Wärmeverluste der einzelnen Gebäudebauteile bei einer vorgegeben Raum- und Außentemperatur (vgl. Kapitel 6.2) ggf. vereinfacht berechnet werden.

Das bekannteste Beispiel für eine gebäudebezogene Ausdifferenzierung der Heizkosten auf bauphysikalischer Basis ist der Heilbronner Heizkostenrechner. Hier wird für jeden Gebäudetyp nach der IWU-Gebäudetypologie (eine Matrix aus Gebäudegrößenklassen und Baualtersklassen)¹⁵⁴ der Energiebedarf für ein unsaniertes Gebäude abgelesen und mit Modifikationen als Angemessenheitsgrenze verwendet (vgl. Söhner 2010: 77; Krauß 2011: 147).

¹⁵⁴ Die aktuelle Fassung der IWU-Gebäudetypologie findet sich auf der Homepage www.building-typology.eu.

Abbildung 45: Der Heilbronner Heizkostenrechner als Angemessenheitsgrenze



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Sozialgericht Stuttgart hat den Heilbronner Heizkostenrechner nicht als schlüssiges Konzept gewertet, weil der bauphysikalische Bedarfskennwert nach Darstellung des SG Stuttgart als statistischer Mittelwert zu interpretieren sei. Bei einem Mittelwert haben (bei einer typischen normal verteilten bis leicht rechts-schiefen Häufigkeitsverteilung von Kosten bzw. Verbräuchen) gut 50% der Haushalte Kosten bzw. Verbräuche unter dem Mittelwert und knapp 50% darüber. Nach Ansicht des SG Stuttgart sei es nicht bedarfs-deckend, wenn ca. 50% der Bevölkerung bzw. der Leistungsbezieher unangemessen heizen (SG Stuttgart S 18 AS 8899/08). Tatsächlich heizen aber deutlich weniger als 50% der Leistungsbezieher unangemessen, denn der Bedarfskennwert ist erstens in der Empirie kein Verbrauchsmittelwert (siehe Exkurs 6) und der Heilbronner Heizkostenrechner wird zweitens anhand von unsanierten Gebäuden kalibriert und sieht keine niedrigeren Angemessenheitsgrenzen für sanierte Gebäude vor.

Das Ziel der Ausdifferenzierung von Grenzwerten ist klar dem Ansatz der Ableitung einer Nichtprüfgrenze für angemessenes Nutzerverhalten bei gegebenem Gebäudestandard zuzuordnen. Letztlich hat der Heil-bronner Heizkostenrechner das Ziel ausdifferenzierter Angemessenheitsgrenzen nur in Teilen umgesetzt. Daher erscheint es notwendig, die energetische Gebäudequalität zu ergänzen (dies führt zu sinkenden Be-darfen in sanierten Gebäuden), gleichzeitig aber eine Umrechnungsformel vom Bedarf in den Spannen-oberwert des Verbrauchs zu ergänzen.

Exkurs 6: Warum der bauphysikalische Energiebedarf nicht dem Mittelwert der individuellen Energieverbräuche entspricht

Ein Grundproblem der Angemessenheitsgrenze für die Kosten des Heizens besteht darin, dass der sozialrechtliche Energie-bedarf bzw. individuelle Energieverbrauch (als Analogie zum Statistikmodell) aufgrund der Vielzahl an Einflussfaktoren nicht dem bauphysikalischen Energiebedarf eines Gebäudes (als Analogie zum Warenkorbmodell) entspricht.

Denn zum einen lässt sich bei den aktuellen bauphysikalischen Modellen durchaus die Frage stellen, ob sie gut genug sind (vgl. Sunnika-Blank/Galvin 2011; Loga et al. 2015). Zum anderen sind der Energiebedarf eines Gebäudes und der mittlere Energieverbrauch nicht identisch, da sich das individuelle Heizverhalten in Abhängigkeit des Gebäudes unterschiedlich dar-stellt. Die hier bestehenden Unterschiede sind abhängig von der Gebäudequalität: In unsanierten Altbauten liegt der mittlere Energieverbrauch tendenziell niedriger als der Bedarf – denn die Bewohner tendieren dazu, die potenziell hohen Heizkos-ten durch eine Absenkung der Raumtemperatur oder die nur anteilige Beheizung der Wohnung zu kompensieren. Damit ist

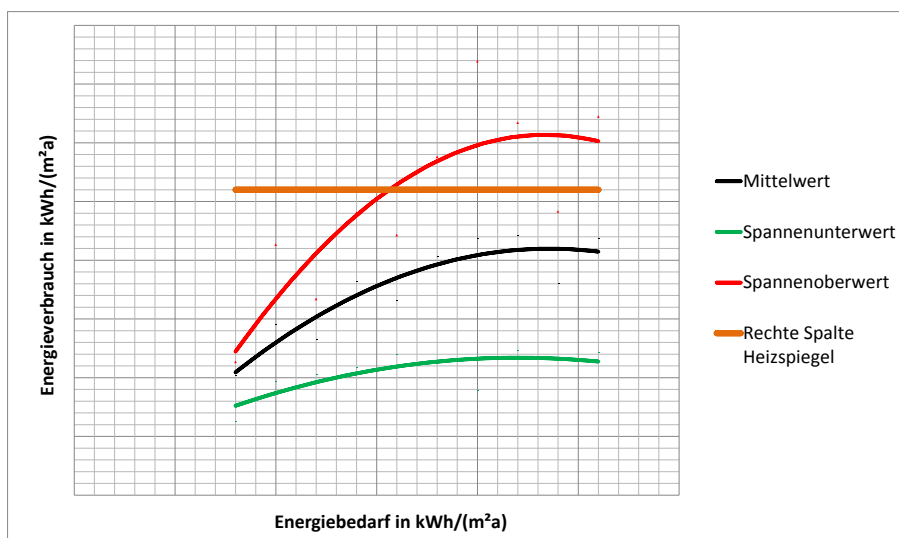
die verbrauchskennwertbasierte Herangehensweise grundsätzlich geeignet, auch sehr geringe Verbräuche bzw. Unterdeckungen („kalte Wohnungen“) in Relation zu der ingenieurtechnischen Norm auszuweisen.¹⁵⁵ Ein Energiesparverhalten, welches den Verbrauch gegenüber dem Bedarf reduziert, ist in energieeffizienten Neubauten hingegen kaum möglich bzw. wird durch die Bereitschaft, vergleichsweise wenig zusätzliche Heizkosten für einen Komfortgewinn auszugeben, kompensiert. So nähern sich Bedarf und mittlerer Verbrauch hier an bzw. der mittlere Verbrauch liegt teilweise sogar höher. Energetische Sanierungen sind deshalb bedarfsseitig deutlich erfolgreicher als verbrauchsseitig. Die verbrauchsseitige Einschränkung der Effizienzgewinne wird als Rebound-Effekt bezeichnet, das sparsame Heizen in unsanierten Altbauten auch als Prebound-Effekt (vgl. Sunikka-Blank/Galvin 2012).

Eine weitere Besonderheit des Zusammenhangs zwischen Energiebedarf und Energieverbrauch liegt darin, dass der Zusammenhang heteroskedastisch ist. Dies bedeutet, dass die Streuung des Verbrauchs mit zunehmendem Bedarf steigt. In energetisch schlechten Gebäuden ist somit sowohl exzessives als auch sehr sparsames Nutzerverhalten anzutreffen, während in neuen oder sanierten Gebäuden das Nutzerverhalten absolut gesehen einen geringeren Einfluss hat und für eine geringere Varianz (gemessen in kWh/m²a, nicht in%) sorgt.

Abbildung 46 zeigt exemplarisch den Zusammenhang zwischen Energiebedarf und Energieverbrauch. Dabei wurden zunächst Häufigkeitsverteilungen nach Klassen gebildet und deren Perzentile dann per Regression analysiert (vgl. v. Malottki/Nuss 2015). Damit können auch Aussagen zur Streuung in Abhängigkeit vom Bedarf getroffen werden. Deutlich zu erkennen ist, der beschriebene Umstand, dass bei steigendem Energiebedarf eines Gebäudes der tatsächliche Energieverbrauch sehr stark variiert.

Eine bundesweit anwendbare Rechenformel für den Zusammenhang Bedarfskennwert des Gebäudes – mittlerer Verbrauch / Spannenoberwert des Verbrauchs der Wohnung – Kosten pro Quadratmeter mag Bestandteil eines eigenen Forschungsprojekts sein.

Abbildung 46: Mittelwert, Spannenoberwert und Spannenunterwert der Verbräuche in Abhängigkeit vom Energiebedarf



Quelle: Eigene Darstellung nach v. Malottki / Nuss 2015.

¹⁵⁵ Der Aspekt der Unterdeckung von Heizbedarfen, zu dem bisher kaum Erkenntnisse vorliegen, dürfte auch für die aktuelle Diskussion um „Energiearmut“ von Bedeutung sein (vgl. hierzu Kopatz et al. 2010; Großmann et al. 2017). Zugleich ist aber darauf hinzuweisen, dass bei Leistungsempfängern nach SGB II und SGB XII angesichts der skizzierten Praxis und Rechtsprechung von keiner Unterdeckung auszugehen ist, während dies bei Haushalten mit geringem Einkommen und außerhalb des Transferbezugs durchaus der Fall sein kann (vgl. hierzu auch v. Malottki/Vaché 2013 und Cischinsky et al. 2017).

9.2.2.2 Energieausweise als alternativer Warenkorb?

Um eine gebäudebezogene Ausdifferenzierung der Heizkostengrenze vorzunehmen, könnte alternativ auf Energiekennwerte von Gebäuden zurückgegriffen werden. Die Energiekennwerte beschreiben den für die Beheizung und Warmwasserbereitung erforderlichen Energieaufwand bezogen auf die Fläche des Gebäudes. Sie haben die Einheit Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr (kWh/(m²a)).

Energiekennwerte von Gebäuden werden u. a. in den seit der Energieeinsparverordnung (EnEV) 2007 erforderlichen Energieausweisen ausgewiesen (vgl. einführend BMVBS 2009). Die energetische Beurteilung kann in den deutschen Energieausweisen über zwei unterschiedliche Typen von Kennwerten erfolgen. Zu unterscheiden sind der Energieausweis mit Verbrauchskennwert¹⁵⁶ und der Energieausweis mit Bedarfskennwert. Sie sind theoretisch beide geeignet, allerdings ähnelt erster eher einem Statistikmodell, während letzter eher dem Warenkorbmodell entspricht und das tatsächliche Nutzerverhalten nicht berücksichtigt.¹⁵⁷ Bei beiden Energieausweistypen werden Primär- und Endenergiekennwerte ausgewiesen, wobei für grundsicherungsrechtliche Zwecke jeweils der Endenergiekennwert maßgeblich sein sollte.¹⁵⁸

In der Anwendungspraxis sind eventuelle Unterschiede zwischen dem Verbrauch des Gebäudes und der konkreten Wohnung im Rahmen von Einzelfallprüfung oder mit Zuschlägen für Wohnungen mit vielen Außenwänden zu bearbeiten.

9.2.2.3 Lokale Verbrauchsstatistiken mit Differenzierung nach energetischer Gebäudequalität

Alternativ zu Energiekennwerten stellt die energetische Gebäudebeurteilung über einen Qualitätsindex in Form eines empirisch fundierten Punktesystems aus Einzelmerkmalen einen pragmatischen Weg dar. Zwar ist die Abbildungsschärfe geringer als beim Energiebedarfskennwert, dafür sind die Merkmalausprägungen aber klar definiert und für Mieter und Vermieter nachprüfbar. Auch die Einordnung konkreter Gebäude in den Mietspiegel ist damit leichter möglich. Im Rahmen des BBSR-Projektes „Integration energetischer Differenzierungsmerkmale in Mietspiegel“ hat das IWU auf Basis paralleler statistischer Auswertungen und physikalischer Berechnungen den Zusammenhang zwischen der energetischen Qualität von Einzelmerkmalen und dem Energiebedarf berechnet. Das daraus entstandene Energiepunktesystem (vgl. BBSR 2010) ermöglicht Mietern, Vermietern oder Sozialämtern eine schnelle und überschlägige energetische Gebäudebeurteilung.

Denkbar wäre theoretisch auch, nicht auf Bedarfskennwerte oder Annäherungen an diese durch Punktesysteme zurückzugreifen, sondern lokale Verbrauchsstatistiken in Abhängigkeit von der Gebäudekubatur, dem Baualter und einzelnen Merkmalen der energetischen Gebäudequalität zu führen.

¹⁵⁶ Der (einfacher zu ermittelnde) Verbrauchskennwert bildet den Energieverbrauch des Gebäudes in drei Jahren ab und ist nach § 17 EnEV nur in bestimmten Gebäudetypen zulässig.

¹⁵⁷ Verbrauchsausweise können theoretisch auch zirkelschlüssig sein, wenn sparsames Heizverhalten die Angemessenheitsgrenze der Folgeperiode absenkt.

¹⁵⁸ Primärenergiekennwerte berücksichtigen, anders als Endenergiekennwerte, neben der dem Gebäude zuzuführenden Energiemenge (Endenergie) auch den Energieaufwand, der für die Bereitstellung des Energieträgers (z.B. Gas) im Gebäude erforderlich ist (Gewinnung, Transport, Wandlung). Damit findet eine ökologische Bewertung statt. Kosten und Primärenergie sind zwar unterschiedliche Größen, sie korrelieren aber bei den Energieträgern Gas, Öl und Strom stark miteinander, nicht jedoch bei regenerativen Energieträgern wie Pellets. Für die Prüfung der Angemessenheit von Verbräuchen sind Endenergiekennwerte geeigneter.

9.2.3 Verfahren mit Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit den Unterkunftskosten

9.2.3.1 Klima-Bonus

Bei dem sogenannten Klima-Bonus, der zuerst in Bielefeld zur Anwendung gebracht wurde, wird die Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft bei Nachweis eines guten energetischen Zustands des Gebäudes um den Klima-Bonus erhöht. Üblicherweise wird der entsprechende Nachweis seitens der Leistungsbezieher durch die Vorlage eines Energieausweises des bewohnten Gebäudes erbracht. Hierzu ist dann die Kooperation der Vermieter erforderlich, da Leistungsbezieher nur bei Neuanmietung einen Anspruch auf Vorlage des Ausweises haben.

Der Klima-Bonus stellt keine Bemessung angemessener Heizkosten dar, sondern sieht einen Kostenzuschuss bei energetisch guten Bedingungen vor. Daher ist die Angemessenheitsgrenze der Heizkosten für eine energetisch nicht sanierte Standardwohnung normativ festzulegen – bspw. durch die rechte Spalte des Heizspiegels. Durch den Klima-Bonus wird nun den Leistungsbezieher auch das Marktsegment der energetisch sanierten Wohnungen eröffnet bzw. erhalten. Dabei verhindert die Kombination aus niedriger KdU-Grenze und bedingtem Zuschlag Mitnahmeeffekte der Vermieterseite. Diese können bei einer Anhebung der Angemessenheitsgrenze entstehen und werden beim Klima-Bonus an die Durchführung von energetischen Maßnahmen gekoppelt. Allerdings ist das System nicht kostenneutral, so dass mit einem Klima-Bonus höhere Aufwendungen seitens der Grundsicherungsträger verbunden sind.

Da der Klima-Bonus mit Orientierung am Wohnungsmarkt festgelegt werden sollte, bietet sich dieses Verfahren insbesondere beim wohnungsstandardorientierten Verfahren für die KdU-Angemessenheitsgrenze und dort für Kommunen mit qualifizierten Mietspiegeln mit energetischen Differenzierungsmerkmalen an. Wie im § 558 BGB ist dabei der Preis für verschiedene energetische Standards maßgeblich. Aus energetisch differenzierten Mietspiegeln könnte also auch eine übliche Miete für energetisch schlechte und eine übliche Miete für energetisch gute Gebäude entnommen werden

Das System ist vergleichsweise verwaltungsaufwendig. Mit der Kontrolle der Energieausweise soll jedoch vermieden werden, dass Vermieter zu niedrige Nebenkostenvorauszahlungen ansetzen und hinterher hohe Grundmieten und hohe Nachzahlungen zu übernehmen sind.

Abbildung 47: Klima-Bonus

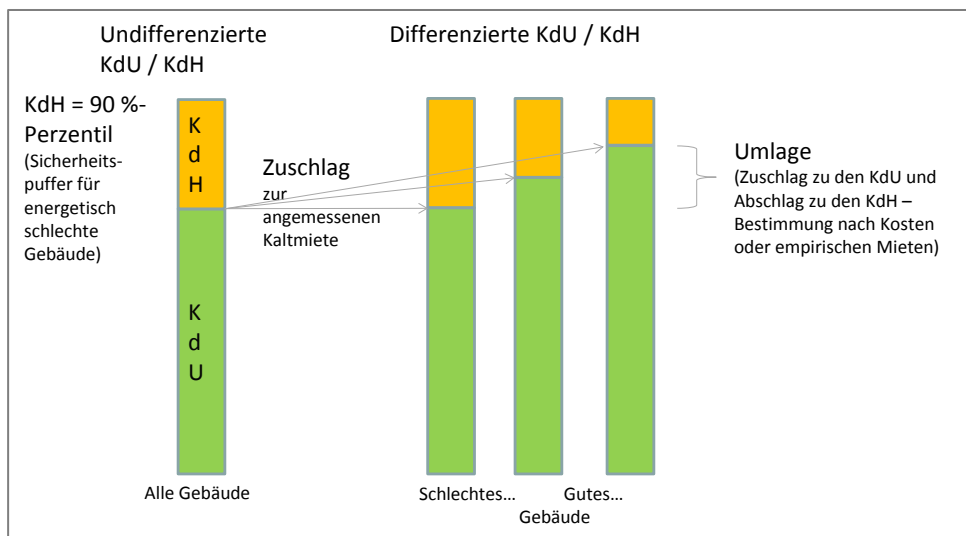


Quelle: Eigene Darstellung.

9.2.3.2 Klima-Bonus und Heizkosten-Malus

Das System kann weiterentwickelt werden, indem der Klima-Bonus auf der einen Seite als Heizkosten-Malus auf der anderen Seite wirkt. Damit gelten weiterhin zwei Angemessenheitsgrenzen, allerdings sind sie abhängig von der energetischen Gebäudequalität. Zwischen den beiden Bestandteilen wird lediglich kostenneutral geschoben, wobei die Höhe der Umschichtung aus den eingesparten Energiekosten ermittelt wird. Die Reduzierung der KdH-Angemessenheitsgrenze erfolgt in Abhängigkeit vom Energiebedarf in einem Umfang, der trotzdem sozialrechtlich bedarfsdeckend ist. Der Zuschlag auf die angemessenen KdU ist also genauso hoch wie der Abschlag auf die angemessenen KdH, das System ist somit warmmietenneutral und kostenorientiert. Vorteile liegen zudem darin, dass eine Kostenkontrolle in beiden Bereichen (Unterkunft und Heizung) stattfindet und der Fehlanreiz zum übermäßigen Heizen in energetisch guten Wohnungen beseitigt wird.

Abbildung 48: Klima-Bonus und Heizkosten-Malus

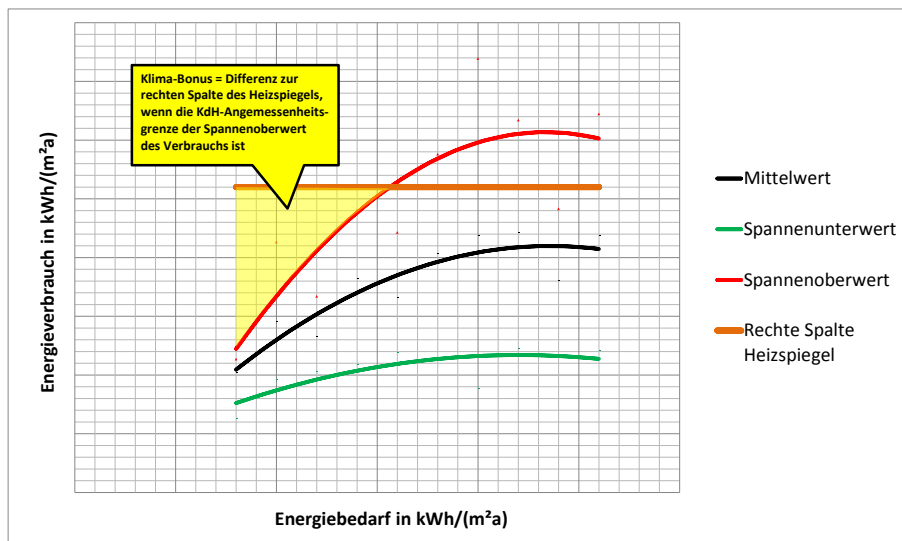


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umschichtung anhand eines Systems aus Klima-Bonus und Heizkosten-Malus basiert auf der vorherigen Festlegung von Unterkunfts- und Heizkostengrenzen. Nun können folgende Rechenschritte durchgeführt werden, die in Abbildung 49 nachvollzogen werden können:

1. Es wird – anhand der Erhebung lokaler oder bundesweiter Daten – ein regressionsanalytischer Zusammenhang zwischen Energiebedarf und Energieverbrauch berechnet, wobei wegen des Problems der Heteroskedastizität (siehe Exkurs 6) nicht nur Mittelwerte, sondern auch Spannenoberwerte berechnet werden.
2. Nun wird der Heizspiegel oder eine anderer normativ gesetzte Verbrauchsobergrenze für energetisch schlechte Gebäude als Referenzwert herangezogen. Aus der Grafik kann der Schnittpunkt zwischen der normativen Grenze (Heizspiegel) und den errechneten bedarfsabhängigen Spannenoberwerten berechnet werden. Der normative Wert (Heizspiegel) entspricht also bei einer bestimmten (eher schlechten) energetischen Qualität dem Spannenoberwert.
3. Für alle Energiebedarfe unterhalb dieses Schnittpunkts können nun Spannenoberwerte berechnet werden. Diese liegen niedriger als die normativ gesetzte Grenze, so dass der Differenzbetrag (das schraffierte Dreieck in Abbildung 49) die Höhe des Klima-Bonus bzw. Heizkosten-Malus in kWh ergibt.
4. Die Verbräuche werden nun mit den Kosten multipliziert. Dabei kommen aktuelle Brennstoffpreise zum Einsatz.

Abbildung 49: Visualisierung des Klima-Bonus in Abhängigkeit vom Energiebedarf (Prinzipiskizze)



Quelle: Eigene Darstellung.

9.2.3.3 Prüfung der Gesamtangemessenheit als Addition der beiden Einzelgrenzen

Im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze werden getrennt ermittelte Angemessenheitsgrenzen für Unterkunft und Heizung integriert und lediglich die bruttowarme Gesamtmiete auf Angemessenheit überprüft (zu deren grundlegenden Wirkungen vgl. Kapitel 9.1.2).

Eine entsprechende Anwendung im Rahmen einer Satzungslösung nach § 22a SGB II wurde seitens des BSG verworfen, da die maßgebliche Wohnaufwendungsverordnung (WAV) keine sachgerechte Bemessung der Heizkosten beinhalte. Die Addition von bruttokalter Angemessenheitsgrenze und der vom BSG als Nichtprüfgrenze ausgewiesenen Heizspiegels komme als Gesamtangemessenheitsgrenze nicht in Betracht:

„Damit stellt die WAV für die Bestimmung angemessener Aufwendungen für Heizung auf einen bundesweiten Wert ab, der unangemessen hohe Heizkosten im Einzelfall indiziert und deshalb rechtswidrig zu hoch ist, um als Grundlage für die abstrakte Angemessenheitsbestimmung im maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum dienen zu können, für die allein das Bundesrecht die Länder und Kommunen in § 22a Abs 1 iVm § 22b Abs 1 Satz 2 SGB II zur untergesetzlichen Normsetzung ermächtigt“ (BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 46).

Demnach sei der bundesweite Heizspiegel in seiner pauschalen Form zu hoch, wenn dieser anstatt als Nichtprüfgrenze als Angemessenheitsgrenze verwendet werde. Eine „Überdeckung“ der Bedarfe im Sinne einer grundsicherungsrechtlich sicheren Lösung sei jedoch nicht rechtskonform:

„Denn angemessen sind weder zu niedrig noch zu hoch bemessene Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Vielmehr werden diese nach § 22 Abs 1 Satz 1 SGB II allenfalls in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Der Korridor angemessener Aufwendungen wird nach oben durch die tatsächlichen Aufwendungen und nach unten durch eine mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unvereinbare Bedarfsanerkennung begrenzt. In diesem Korridor gibt es einerseits keine feststehende Obergrenze der Angemessenheit, andererseits nicht die Möglichkeit, höhere als nach den maßgeblichen Verhältnissen des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt angemessene Aufwendungen anzuerkennen, denn diese Verhältnisse sind realitätsgerecht abzubilden. Von dieser Vorgabe der Angemessenheit befreit auch nicht die Ermächtigung zu untergesetzlicher Normsetzung in § 22a Abs 1 SGB II“ (BSGE B 14 AS 53/13 R, Rn. 56).

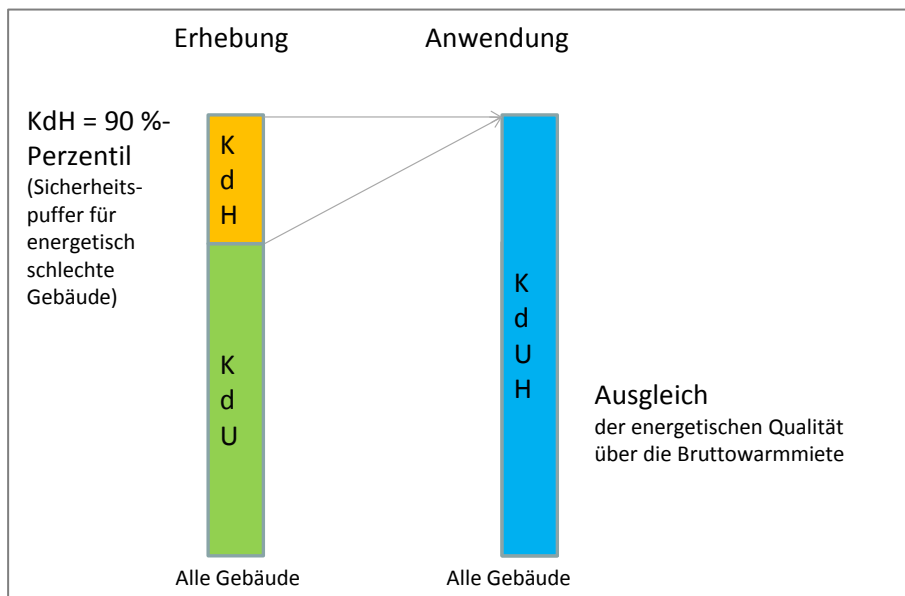
Der Verweis des BSG auf die nicht zulässige Überdeckung überrascht, stellt doch die am selben Maßstab ausgerichtete Nichtprüfgrenze ebenso eine potentielle Überdeckung dar – jedoch ohne die Anmietung von teureren Wohnungen mit besseren Sanierungsstand zu ermöglichen.

Durch die jüngst vorgenommene Änderung des SGB II („Rechtsvereinfachung“) wurde die Gesamtangemessenheitsgrenze nun auch außerhalb der Satzung durch § 22 Abs. 10 eröffnet. In der Gesetzesbegründung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Verwendung des Grenzwertes des bundesweiten Heizspiegels explizit ermöglicht werden soll:

„Satz 2 lässt künftig die Heranziehung des in der Praxis von Behörden und Gerichten für die Beurteilung der Angemessenheit der Aufwendungen für Heizung bereits herangezogenen Grenzwertes auch für die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze ausdrücklich zu. Das führt zu einem Gleichklang der getrennten Prüfung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und der Aufwendungen für Heizung mit der Prüfung im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze. Diese Kalkulation führt grundsätzlich zu einer Begünstigung der Leistungsberechtigten, da etwas höhere Aufwendungen noch als angemessen angesehen werden können. Sie ist aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt“ (BT-Drs. 18/8041, 42).

Eine entsprechende Anwendung dürfte den grundlegenden Ausführungen in Kapitel 9.1.2 entsprechend zu einer deutlichen Ausweitung angemessener Wohnungen und einer Reduktion der Überschreiterquote führen, was mit der Einführung der Gesamtangemessenheitsgrenze im § 22 SGB II durchaus bezweckt wird (vgl. BT-Drs. 18/8041, 41). Zugleich steigen die Kosten der Grundsicherungsträger bei einer entsprechenden Umsetzung, da nicht nur davon auszugehen ist, dass weniger Kostensenkungsaufforderungen zu steigenden Kosten für den Grundsicherungsträger führen, sondern auch, dass möglicherweise eine Gesamtangemessenheitsgrenze von Leistungsbeziehern (in Kombination mit der KdU-Angemessenheitsgrenze) eher ausgeschöpft wird als die sehr hohe Nichtprüfgrenze des Heizens.

Abbildung 50: Bruttowarme Angemessenheitsgrenze mit dem Heizspiegel



Quelle: Eigene Darstellung.

9.2.3.4 Prüfung der Gesamtangemessenheit als Addition von bruttokalter Grenze und Mittelwert der Heizkosten

In BSGE B 14 AS 60/12 R hat der 14. Senat des BSG hinsichtlich der Frage einer bruttowarmbezogenen Wirtschaftlichkeitsprüfung einen Vorschlag unterbreitet, der auch für die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze interessant erscheint:

„Neben dem (...) Wert, der sich für die Kosten der Unterkunft (...) ergibt, kann wegen der Kosten der Heizung im Ausgangspunkt auf die vom Beklagten in seiner Verwaltungspraxis als angemessen angesehenen (durchschnittlichen) Heizkosten zurückgegriffen werden. (...) Die Werte des Heizspiegels, die nicht das tatsächliche Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt widerspiegeln, sind bei dieser Prüfung nicht heranzuziehen.“ (BSGE B 14 AS 60/12 R, Rn. 32)

Bei einer entsprechenden Bildung der Gesamtangemessenheitsgrenze unter Rückgriff auf die „als angemessen angesehenen (durchschnittlichen) Heizkosten“ anstatt des 90. Perzentils des Heizspiegels sinkt die rechnerische Teilkomponente für die Heizkosten (die dann allein nie als Angemessenheitsgrenze fungiert) und in der Folge auch die Gesamtangemessenheitsgrenze. Damit werden die unter 0 beschriebenen umwelt- und sozialpolitischen Ziele erreicht, ohne die im gleichen Kapitel beschriebenen Folgen durch die Absenkung der Überschreiterquote zu verursachen. Exkurs 7 zeigt, dass der Mittelwert tatsächlich derjenige ist, bei dem gilt:

$X.$ Perzentil der Bruttokaltmieten + Mittelwert der warmen Nebenkosten = $X.$ Perzentil der Bruttokaltmieten

Oder anders gesagt: Die Addition eines Mittelwertes der warmen Nebenkosten verändert die bruttokalte Überschreiterquote nicht. Die Bedarfsdeckung ist demnach in gleichem Maße sichergestellt wie bei einer bruttokalten Angemessenheitsgrenze.

Bei der Ermittlung des „durchschnittlichen“ Wertes stellt sich unmittelbar die Frage, welche Bemessungsgrundlage bei der Durchschnittsbildung maßgeblich sein soll und welche Datenquelle hierfür in Betracht kommt. Nach Ansicht der Autoren ist dies der mittlere Heizkostenwert der Leistungsbezieher, der den SGB-II-Daten entnommen werden kann.

Exkurs 7: Warum ein Mittelwert der warmen Nebenkosten als Bestandteil einer bruttowarmen Gesamtangemessenheitsgrenze bedarfsdeckend ist

Eine weit verbreitete Interpretationslinie lautet, dass Leistungsbezieher in Wohnungen des einfachen energetischen Standards leben (müssen) und deshalb höhere Heizbedarfe haben als andere Bevölkerungsgruppen. Eine weitere Interpretationslinie lautet, dass Leistungsbezieher wegen der geringen Kontrollmöglichkeit der Grundsicherungsträger geringe Anreize zum Energiesparen haben und dies einen Grund für höhere Kosten darstellen könnte (vgl. Cischinsky et al. 2017).

Damit lässt sich also die Hypothese aufstellen, dass Leistungsbezug, hoher Energiebedarf des Gebäudes, hohe tatsächliche Heizkosten und niedrige Mieten korrelieren. Der Zusammenhang zwischen Leistungsbezug und Energiebedarf des Gebäudes ist allerdings schwer evaluierbar, weil eine geeignete Datenanalyse hierzu sich in Deutschland hohen datenschutzrechtlichen Hürden gegenüber sieht (Zusammenspielung von Energiedaten des Vermieters mit dem personenbezogenen Merkmal Leistungsbezug des Mieters).

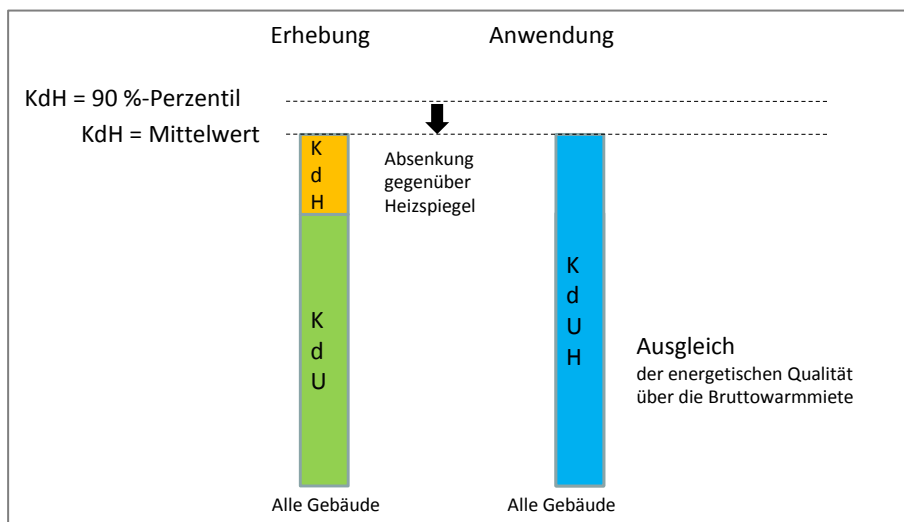
Die Datenlage zur Korrelation von Leistungsbezug und der tatsächlichen Heizkosten ist hingegen uneinheitlich. Die Mittelwerte der SGB-II-Daten liegen oftmals höher als die Mediane des Heizspiegels (vgl. hierzu auch Tabelle 47). BBSR 2015a zeigt, dass Leistungsbezieher mehr heizen als Wohngeldbezieher, diese aber wiederum mehr als andere Mieterhaushalte. Allerdings zahlen auch Eigentümer selbstgenutzten Wohneigentums pro Quadratmeter hohe Heizkosten. Dies lässt die Hypothesen zu, dass erstens der fehlende Anreiz zu sparen (gegenüber den Wohngeldempfängern), zweitens die schlechtere energetische Qualität der Wohnungen und drittens die energetisch günstige Gebäudekubatur (der Mieter gegenüber den Eigentümern) eine Rolle spielt.

Gerade letztere Hypothese wird durch Korrelationsanalysen zwischen Mieten und Heizkosten bestärkt. Denn für ein Einzelgebäude im Zeitablauf oder eine Gruppe ähnlicher Gebäude gibt eine negative Korrelation zwischen Bruttokaltmiete und Heizkosten. Vereinfacht gesagt haben energetisch sanierte Gebäude hohe Bruttokaltmieten und niedrige Heizkosten, energetisch unsanierte Gebäude die umgekehrte Konstellation.¹⁵⁹ Damit hat auch das einfache Segment am Wohnungsmarkt eher höhere Heizkosten als der Durchschnitt aller Wohnungen. Dieser Feststellung wirkt allerdings entgegen, dass das einfache Segment mit seinen im Mittel größeren Gebäuden tendenziell auch ein wärmetechnisch günstigeres Verhältnis von Außenhülle zu Gebäudevolumen hat (so genanntes A/V-Verhältnis) hat. Deshalb sind Mieten und Heizkosten pro Quadratmeter über den ganzen Gebäudebestand hinweg weitgehend unkorreliert. Damit gilt im Prinzip die gleiche Regel wie für die kalten Nebenkosten in Exkurs 3: Addiert man zu einem Perzentilwert aus einer normal verteilten Häufigkeitsverteilung (hier: Bruttokaltmieten) den Mittelwert einer davon statistisch als unabhängig betrachteten anderen normal verteilten Häufigkeitsverteilung (hier: Heizkosten), so ergibt sich wiederum derselbe Perzentilwert in der Häufigkeitsverteilung der Summengröße (hier: Bruttowarmmieten). Die Addition eines Mittelwertes bewerten die Autoren deshalb als bedarfsdeckend, weil sie die bruttokalten Überschreiterquoten nicht reduziert.

Die Wahl der SGB-II-Mieten ist vor dem Hintergrund der eher leicht höheren Heizkostenwerte (unabhängig davon, ob sie nun aus der schlechteren energetischen Qualität oder dem fehlenden Anreiz zu sparen resultieren) in jedem Fall bedarfsdeckend. Es empfiehlt sich jedoch, die Daten regelmäßig mit anderen Heizkostenerhebungen abzugleichen, um sicherzustellen, dass sich durch verstärkte Kostenkontrolle keine zirkelschlüssige Energiearmut ergibt.

Die abgesenkte Heizkostenkomponente (die nicht für sich genommen als Angemessenheitsgrenze wirkt) sorgt allerdings dafür, dass es im Vergleich zu getrennten Prüfung nach bruttokalter Angemessenheitsgrenze und Heizspiegel neben Gewinnern (Bewohner energetisch sanierter Wohnungen, Eigentümer abbezahlter großer Wohnungen mit hohen wohnungsbezogenen Heizkosten) auch Verlierer gibt: Denn mit der Gesamtangemessenheitsgrenze werden im Gegenzug in ähnlicher Größenordnung andere Haushalte neu als unangemessen wohnend eingeordnet. Ein Bewohner bspw. eines unsanierten Gründerzeitbaus mit gerade noch angemessener Miete und besonders hohen Heizkosten kann sich nun nicht mehr wie bislang auf baulich bedingt erhöhte Heizkosten berufen. Er müsste die hohen Heizkosten mit einer geringeren Kaltmiete ausgleichen, was aber im genannten Beispiel u.U. nicht möglich ist.

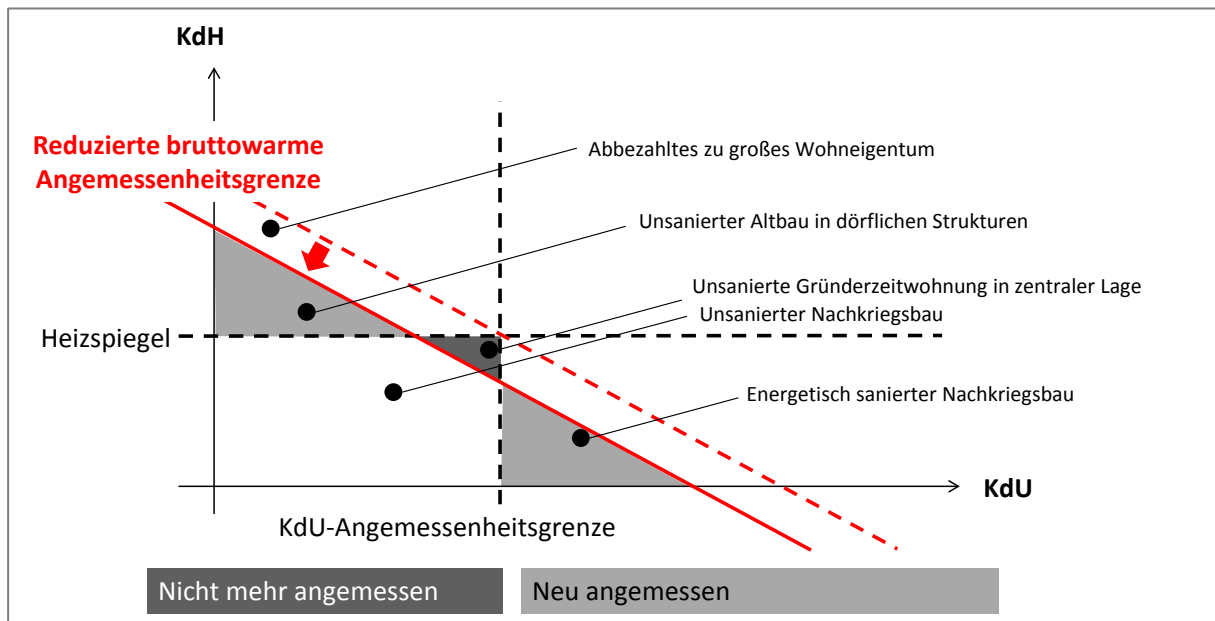
Abbildung 51: Bruttowarme Angemessenheitsgrenze mit durchschnittlichen Heizkosten



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁵⁹ Dieser Zusammenhang ergibt sich rechtlich aus § 559 BGB (Modernisierungsumlage nach energetischer Sanierung) sowie § 558 BGB (Berücksichtigung der energetischen Merkmale bei der ortsüblichen Vergleichsmiete). Zahlreiche qualifizierte Mietspiegel haben diesen Zusammenhang inzwischen empirisch nachgewiesen (als frühe Vertreter z.B. Darmstadt, Heidelberg, Regensburg, Erlangen). Vgl. auch BBSR 2010.

Abbildung 52: Bruttowarme Angemessenheitsgrenze



Quelle: Eigene Darstellung.

9.2.3.5 Prüfung der Gesamtangemessenheit durch Analyse von Bruttowarmmieten

Theoretisch wäre es auch möglich, die Angemessenheitsgrenze der KdU gleich auf Basis einer Analyse der Bruttowarmmieten zu bestimmen und auf die analytische Trennung in bruttokalte Angemessenheitsgrenze und Heizkostengrenze zu verzichten. Allerdings verhindert die Zusammenfassung von Bruttokaltmiete und Heizkosten bereits auf der analytischen Ebene die Möglichkeit zu einer isolierten Fortschreibung der Heizkostenkomponente, wie sie bspw. durch einen kalten Winter oder plötzliche Ölpreisschocks notwendig werden mag. Deshalb wird hiervon abgeraten.

9.3 Ergebnisse der Vergleichsrechnungen

Die folgende Tabelle 47 zeigt zum Vergleich den Median und das 90. Perzentil des Heizspiegels für das Abrechnungsjahr 2014 sowie einen gewichteter Mittelwert für ganz Deutschland, der im Rahmen der Berechnungen in Kapitel 8 aus der Sonderauswertung der SGB-II-Statistik generiert werden konnte. Anhand der Verfahren aus Kapitel 7.5 und 7.6 wurden die Werte vergleichbar gemacht und auf einen durchschnittlichen Energiepreis und ein durchschnittliches Wetter bereinigt.

Die Ergebnisse zeigen – trotz aller Unschärfen, die durch die Zuordnung von Vorauszahlungen zum Wetter des Vorjahres bzw. Abrechnungsjahres und zum Energiepreinsniveau des laufenden Jahres entstehen – dass die drei Datenquellen nicht allzu weit auseinander liegen. Die EVS liegt am niedrigsten, die SGB-II-Daten tendenziell leicht über dem Median des Heizspiegels für mittlere Gebäude. Mit der Verwendung der SGB-II-Daten wird also der höhere Wert angesetzt und es entsteht kein Zirkelschluss hin zu niedrigeren Werten.

Tabelle 47: KdH-Vergleichsrechnungen

			Preis in €/m ²	Kostenorien- tierter Heiz- gradtagindex (I-G15) des Vorjahres	VPI- Mischin- dex (Jahr / Vorjahr)	Standardi- sierung auf VPI=93,6 und I-G15 =90,7
Heizspiegel 2015 (Abrech- nungsjahr 2014)	Mediane	Günstigste Kubatur und Energieträger	0,95	83,5	114,3	0,85
		Ungünstigste Kubatur und Energieträger	1,25	83,5	114,3	1,11
	90. Perzentile	Günstigste Kubatur und Energieträger	1,38	83,5	114,3	1,23
		Ungünstigste Kubatur und Energieträger	1,86	83,5	114,3	1,65
SGB-II-Daten	Stichmonat Dezember 2015	Mittelwert	1,10	83,5	104,6	1,07
EVS	2008	Mittelwert	0,92	86,6	112,2	0,80

Quellen:: Die Standardisierung erfolgt auf den Mittelwert der Jahre 2000 – 2015. Günstigste Kubatur und Energieträger im Heizspiegel: Gas und Gebäudefläche über 1000 m². Ungünstigste Kubatur und Energieträger: Fernwärme und Gebäudefläche unter 250 m². Beim Index der Heizgradtage G15 wird jeweils das Vorjahr des Stichzeitraums zugeordnet, weil davon ausgegangen wird, dass sich Heizkostenvorauszahlungen an der Witterung des Vorjahrs bemessen. Beim Heizspiegel wird das Abrechnungsjahr zugeordnet. Der kostenorientierte Heizgradtagindex errechnet sich aus dem Mittelwert aus 100 und der Division der Heizgradtage des fraglichen Jahres durch die Heizgradtage 2010. Mit der Mittelwertbildung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die Abweichung der Witterung nur zur Hälfte in die Kosten eingeht (vgl. Kapitel 7.6). Der VPI bezieht sich bei SGB-II-Daten und EVS auf das jeweilige Jahr (hier von einer schnellen Preisanpassung ausgegangen), im Heizspiegel auf das Abrechnungsjahr (hier bemessen sich auch die Nach-/ Rückzahlungen am vertraglich vereinbarten Preisniveau des Vorjahrs). In den gebildeten VPI-Mischindex gehen zu 4/7 Gas, zu 2/7 Öl und zu 1/7 Fernwärme ein. Quelle der EVS-Auswertung: Unveröffentlichter Endbericht zu BBSR 2015a.

9.4 Zwischenfazit

Die bisherige Praxis, den bundesweiten Heizspiegel zu verwenden, ist eine mögliche, aber verbesserungsfähige Lösung um eine Nichtprüfgrenze für unangemessenes Verbrauchsverhalten abzuleiten. Eine Differenzierung dieser KdH-Angemessenheitsgrenze ist möglich, in Ansätzen bereits umgesetzt, bedarf aber vertiefter Analysen. Denn die exakte Ermittlung der energetischen Gebäudequalität wird schnell kompliziert.

Generell erscheint den Autoren der Weg, detaillierte Angemessenheitsgrenzen allein für die Heizkosten festzulegen, nicht zielführend. Denn damit wird nur eine Differenzierung der Heizkostengrenze ermöglicht, ohne aber die Auswirkungen auf die Unterkunftskosten zu betrachten. Ähnlich wie die räumliche Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen ist auch die Differenzierung nach dem Energiebedarf im Hinblick darauf zu diskutieren, ob es mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar ist, wenn für Bedarfsgemeinschaften unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen gelten. Zudem schafft die Ausdifferenzierung durch die Kontrolle unangemessenen Heizverhaltens durch die Grundsicherungsträger nur ansatzweise Anreize zum sparsamen Heizen (bzw. ermöglicht unter Umständen, dass Bewohner energetisch sehr schlechter Gebäude auch Beträge über den bundesweiten Heizspiegel hinaus erstattet bekommen könnten).

Da eine Absenkung der Heizkostengrenze ohne entsprechende Aufschläge auf die KdU-Angemessenheitsgrenze unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten problematisch ist und die umweltpolitischen Fehlanreize gegen energetische Sanierung nicht beseitigt, wird von dieser Lösung abgeraten. Als „zweite Prüfbedingung“ auf unangemessenes Verbrauchsverhalten ist die isolierte Heizkostenprüfung jedoch weiterhin sinnvoll. Das dabei erforderliche Genauigkeitsniveau bei der Ermittlung des Energiebedarfs spricht für das bisherige Verfahren aus Nichtprüfgrenze und Untersuchung (Energiegutachten) im Einzelfall, vertiefte Analysen zum Zusammenhang zwischen Bedarf, Verbrauch und Kosten sind aber sinnvoll.

Für die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze sind Werte, die eigentlich für die isolierte Prüfung der Heizkosten errechnet wurden, nur geeignet, wenn bewusst niedrige Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft festgelegt werden (bspw. nach dem Wohnwertmerkmalsverfahren) und durch die Addition eines derartigen Spannenoberwerts tatsächlich ein Reduktion der Überschreiterzahl erreicht werden soll. Ist dies nicht gewollt, so sei davon abgeraten.

Der Klima-Bonus stellt eine gute Möglichkeit dar, um im Rahmen der bisherigen BSG-Rechtsprechung einen Weg zur Berücksichtigung energetischer Sanierungen zu ermöglichen. Die Entscheidung für die rechte Spalte des Heizspiegels ist aber letztlich normativ, so dass für den Fall, dass das Verfahren weiter verbreitet werden soll, eine Positionierung des Gesetzgebers hierzu sinnvoll erscheint. Allerdings führt die Prüfung von zwei Angemessenheitsgrenzen zu einer geringeren Zahl angemessener Wohnungen als die reine Bruttowarmmietgrenze, die noch stärkere Möglichkeiten zum Ausgleich zwischen den beiden Kostenarten bietet. Die Prüfung der Angemessenheitsgrenzen in Abhängigkeit von der energetischen Qualität der Wohnung erfordert zudem zusätzlichen Prüfaufwand in der Verwaltung.

Die Gesamtangemessenheitsgrenze schwenkt vollständig auf das Statistikmodell um. Wenn man bei der Bestimmung des Heizkostenteils einer bruttowarmen Angemessenheitsgrenze das an der energetischen Qualität des Gebäudes orientierte „Bauphysikmodell“ verlässt und wie bei Regelbedarf und Wohnkosten auf ein „Statistikmodell“ überschwenkt, so lässt sich auch der Heizkostenanteil einer Bruttowarmmiete abstrakt herleiten. Die Gesamtangemessenheitsgrenze setzt den stärksten Anreiz zur energetischen Sanierung. Die Lösung der bruttowarmen Angemessenheitsgrenze hat zudem den Vorteil einer einfachen Prüfbarkeit durch die Verwaltung. Gegen die bisherige Praxis befürworten die Autoren, im Falle einer Gesamtangemessenheitsgrenze mit Heizkostenmittelwerten zu arbeiten, die gegenüber der bruttokalten Angemessenheitsgrenze zu keiner Erhöhung der Zahl der Überschreiter führt. Sie setzt jedoch wegen der Notwendigkeit eines repräsentativ ermittelten Durchschnitts der Heizkosten Anforderungen an die Datenbasis, die aber als erfüllt gelten können, wenn zusätzlich Qualitätssicherungsmaßnahmen bei den SGB-II-Daten ergriffen werden (vgl. Kapitel 10.3.1) und diese weiterhin nicht niedriger liegen als die Heizkosten anderer Mietwohnungen (denn dann könnten Zirkelschlusseffekte entstehen). Sinnvoll ist jedoch eine jährliche Anpassung der Heizkostenkomponente an die Witterung des vergangenen Winters zu einem Zeitpunkt, an dem die Betriebskostenabrechnungen mehrheitlich noch nicht vorliegen (d.h. im April / Mai). Die in Kapitel 7.6 verwendete Datenbasis zum Zusammenhang zwischen Temperaturverlauf des Winters und bedarfsdeckenden Kosten könnte verbessert werden.

Bei einer rein bruttowarmen Prüfung der Angemessenheit sind auch extreme Kombinationen aus Unterkunfts- und Heizkosten möglich (im Extremfall werden die kompletten KdU im abbezahlten Eigentum in Warmwasser gelenkt), so dass hier eine zusätzliche Kontrolle im Einzelfall durch die o.g. höhere isolierte Heizkostengrenze sinnvoll erscheint. Die Prüfung der Plausibilität der Heizkostenvorauszahlung wird dann allerdings an die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften delegiert, so dass letztlich doch eine Prüfung durch die Verwaltung bei der Erteilung der Zustimmung zur Anmietung notwendig werden kann.

10. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung

10.1 Zentrale Befunde der vorliegenden Studie und grundlegende Empfehlungen

Die Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für Unterkunft und Heizung sieht sich besonderen Herausforderungen ausgesetzt, die vor allem in den Besonderheiten des Konsumguts „Wohnen“ begründet liegen. Nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität regionaler Wohnungsmärkte, der großen Diversität der Wohnungstypen und der lokal unterschiedlichen kommunalen Wohnungspolitik erweisen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermittlungsmethodik als komplexes Unterfangen.

Nach einer Darstellung der grundlegenden rechtlichen Vorgaben zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe wurden zentrale Bezugspunkte des wohnungsbezogenen Existenzminimums dargestellt. Hier wurden zum einen Merkmale diskutiert, die als Untergrenze der zu deckenden Bedarfe verstanden werden können, durch die Rechtsprechung bereits weitgehend beschrieben sind und in der Fachdiskussion tendenziell Anerkennung finden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Ausgrenzung des sogenannten Substandards, wenngleich dieser aus rein quantitativer Perspektive laut der Zensusdaten von recht geringer Bedeutung ist. Deutlich größere Diskussionen ergeben sich an der bedarfsbeschränkenden Funktion des Angemessenheitsbegriffs. Wichtig erscheint es den Autoren in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass aufgrund des Problems der Verfügbarkeit von Wohnraum der Korridor zwischen Unter- und Obergrenze groß ausfallen kann und aus Gründen der Sicherstellung existenzsichernder Bedarfe die konkreten Aufwendungen für KdUH zwischen einzelnen Leistungsfällen stark variieren können. Aufgrund der Heterogenität der Wohnungen erscheint zugleich eine Pauschalierung, die entsprechend hoch ausfallen müsste, im Gegensatz zu den Regelbedarfen nicht sachgerecht.

Ein zentraler Bestandteil der vorliegenden Studie liegt neben der Beschreibung möglicher Ermittlungsverfahren in der Analyse der aktuellen KdUH-Praxis. Die Kommunalbefragung sowie die vertiefenden Fallstudien haben deutlich aufgezeigt, dass die lokale Umsetzung von § 22 SGB II und § 35 SGB XII durch große Entscheidungsspielräume und sehr unterschiedliche Bemessungsansätze gekennzeichnet ist. Dies bezieht sich auf verschiedenste Schritte der Bedarfsermittlung, angefangen von der Vergleichsraumbildung, den verwendeten Datenquellen und Mietbegriffen, den vorgenommenen Schlussfolgerungen bis hin zur konkreten Einzelfallprüfung und Anerkennung von individuellen Bedarfen. Die hier vorgefundenen Spielräume der Bemessung nehmen einen solch großen Umfang an, so dass dadurch erhebliche Niveauunterschiede zu verzeichnen sind, die nicht allein auf unterschiedliche Wohnungsmärkte zurückzuführen sind. Im Rahmen der Kommunalbefragung wurde zudem deutlich, dass bei einer Vielzahl von Grundsicherungsträgern keine sachgerechte Tatsachenfeststellung vorgenommen wurde, sondern bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen lediglich auf die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge zurückgegriffen oder statistische Methodengrundsätze nicht berücksichtigt wurden. Insgesamt hat sich durch die bundesweite Befragung gezeigt, dass die Umsetzungspraxis sich nicht auf wenige Konzeptionstypen reduzieren lässt. Zugleich ist auffällig, dass sich die aktuelle Fachdiskussion sehr stark auf die verwendeten Datenquellen konzentriert und die Bedeutung der unterschiedlich vorgenommenen Schlussfolgerungen im weiteren Ermittlungsverfahren eher ausgeblendet wird. So hat sich bei den Fallstudienanalysen gezeigt, dass selbst bei grundsätzlich ähnlichen Bemessungsansätzen unterschiedliche Berechnungsschritte durchgeführt werden, die für das Ergebnis (die Höhe der Angemessenheitsgrenzen) große Bedeutung haben können.

In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig hervorzuheben, dass die letztliche Bedarfsdeckung von der Verfügbarkeit und damit im Zweifelsfall von der kommunalen Sicherstellung der Wohnversorgung bzw.

der kommunalen Wohnfürsorge abhängt. Durch Leistungen nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII werden lediglich Geldmittel zur Verfügung gestellt. Dabei hat sich insbesondere bei der Überprüfung der tatsächlichen Verfügbarkeit von angemessenen Wohnungen keine einheitliche Praxis entwickelt.

Im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche wurde die aktuelle KdUH-Praxis von den meisten Experten stark problematisiert. Als vordringlichstes Problem wurde zumeist ein Fehlen von Rechtssicherheit konstatiert, das sich in der Vielzahl der Beanstandungen der Bemessungskonzepte durch die Sozialgerichte zeigen würde. Die hohe Zahl an Streitfällen im Bereich KdUH zeigt sich im Grundsatz auch bei der Kommunalbefragung, wobei es auch viele Grundsicherungsträger gibt, gegen die sehr wenige Klagen erhoben werden. Zugleich wurde die besondere Komplexität dieser Aufgabe betont, die für viele Grundsicherungsträger wie auch für Sozialgerichte eine Überforderung darstellen würde. Ferner wurden der zu betreibende Verwaltungsaufwand sowie die entstehenden Verwaltungskosten für die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen problematisiert, die durch konkrete Vorgaben durch den Bundesgesetzgeber reduziert werden sollten. Allgemeiner wurde ein Transparenz- und Akzeptanzproblem thematisiert, das aufgrund fehlender normativer Festlegungen durch den Bundesgesetzgeber zu den hohen Widerspruchs- und Klagezahlen beitragen würde. Schließlich sei laut Einschätzung einiger der interviewten Experten festzustellen, dass die uneinheitliche Umsetzungspraxis die Gewährleistung einer existenzsichernden Bedarfsdeckung nicht sicherstelle.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Ausrichtung zeigten sich in der aktuellen Praxis wie auch im Rahmen der Expertengespräche drei unterschiedliche grundlegende Ansätze, die zum Teil die Diskussion zur Regelbedarfsermittlung anhand des Statistik- und des Warenkorbmodells widerspiegeln. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde zwischen vergleichsgruppen-, wohnungsstandard- und häufigkeitsorientierten Ansätzen unterschieden und sieben Ermittlungsverfahren konzipiert, die diese Ansätze in unterschiedlicher Weise widerspiegeln (vgl. Tabelle 48). Während der vergleichsgruppenbezogene Ansatz Ähnlichkeiten zum Statistikmodell und der wohnwertbezogene Ansatz zum Warenkorbmodell aufweisen, berücksichtigt der häufigkeitsorientierte Ansatz in stärkerem Maße die Besonderheiten des Wohnungsmarkts, in dem die regional bestehenden Mengenverhältnisse angebotener und nachgefragter Wohnungen in unterschiedlichen Verfahren und Varianten erfasst werden.

Tabelle 48: Grundlegende Ansätze zur Ermittlung von Wohnbedarfen

	Grundlegender Ansatz	Verfahren
Vergleichsgruppenorientiert	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Wohnkosten einer zu definierenden Vergleichsgruppe.	Referenzgruppenverfahren
		Wohngeldhaushaltsverfahren
Wohnungsstandorientiert	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Kosten eines zu definierenden Wohnungstyps.	Wohnwertmerkmalsverfahren
Häufigkeitsorientiert	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Kosten für anmietbare Wohnungen. Dabei werden die angebots- und nachfrageseitigen Häufigkeiten in unterschiedlicher Genauigkeit berücksichtigt.	Perzentilwertverfahren
		Belegungsmatrizenverfahren
		Verfügbarkeitsverfahren
Vereinfachte Kombination	Die Ermittlung von Wohnbedarfen stützt sich auf die Erfassung der Kosten für anmietbaren Wohnungen und den bisherigen Wohnkosten, um eine Marktorientierung mit einer Bestandsorientierung zu kombinieren.	Indikatorverfahren

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bundesweiten Berechnungen wie auch die Berechnungen in den Fallstudienkommunen haben gezeigt, dass sich mit den unterschiedlichen Bemessungsansätzen deutlich unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen innerhalb eines Vergleichsraums ergeben, so dass die Bedeutung der verschiedenen Stellschrau-

ben des Ermittlungsverfahrens für unterschiedlich ermittelte Bedarfsniveaus klar zu erkennen ist. Aufgrund verschiedenster Vorgaben und Vereinfachungen, die letztlich normativ zu begründen sind, kann und soll in dieser Studie kein in allen Schritten festgelegtes Ermittlungsverfahren als einzig sachgerechte Lösung präsentiert werden. Auch methodische Weiterentwicklungen der einzelnen Konzeptionen sind denkbar. Jedoch möchten die Autoren vor dem Hintergrund der sicherzustellenden Bedarfsdeckung in einzelnen Punkten Empfehlungen aussprechen:

- Um eine Regelung zu konzipieren, die vor Ort prinzipiell eine Bedarfsdeckung gewährleisten kann und nicht eine Vielzahl von Überschreitern hervorruft, erscheint den Autoren eine verfahrenstechnische Berücksichtigung der Angebots- und nachfrageseitigen Mengenverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt sachgerecht zu sein. Im Grundsatz halten die Autoren deshalb einen häufigkeitsorientierten Ermittlungsansatz für besonders sachgerecht. Dadurch werden Fragen der Verfügbarkeit bereits teilweise auf Ebene der abstrakten Angemessenheit einbezogen, anstatt sie gänzlich auf die Ebene des konkreten Einzelfalls zu übertragen. Durch die so vorgenommene Vermeidung von letztlich doch anzuerkennenden Überschreitungen der Angemessenheitsgrenze werden Unterkunftsbedarfe in einem stärker regelgeleiteten Anerkennungsverfahren gedeckt. Von besonderer Bedeutung innerhalb der häufigkeitsorientierten Verfahren ist die örtliche Eigentumsquote anzusehen – denn im Rahmen einer Argumentation mit quantitativer Versorgung spielt diese eine große Rolle (vgl. Exkurs 2). Unter den in Kapitel 8.4 gerechneten Verfahren ergeben das Belegungsmatrizenverfahren und Ermittlungspfad A des Indikatorverfahrens plausible und sachlogisch begründbare Ergebnisse (vgl. Kapitel 8.5).
- Daran knüpft die Empfehlung an, die Bedarfsdeckung im Grundsatz anhand von Neuvertragsmieten zu bemessen, wobei der Zeitraum der einbezogenen Neuverträge durchaus ausgedehnt werden kann.¹⁶⁰ Denn die Bedarfsdeckung erfordert im Zweifelsfall einen Umzug und dieser kann nur zu Neuvertragsmieten erfolgen.¹⁶¹ Auch dieser Einschätzung liegt die Annahme zugrunde, dass bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen die Zahl der Überschreiter, die allein aufgrund fehlender Verfügbarkeit keine Wohnung zu den vorgegebenen Grenzwerten anmieten können, zu minimieren ist. Die bei fehlender Datenverfügbarkeit kostengünstige Näherung der Neuvertragsmieten anhand von Angebotsmieten wird in Kapitel 10.2.1 weiter diskutiert. Die amtlichen Preisdaten aus der EVS oder der Wohngeldstatistik fallen wiederum sehr bestandsmietenlastig aus, was durch den überproportionalen Anteil an älteren Personen mit alten Mietverträgen noch verstärkt wird, und bilden so nicht das aktuelle Mietniveau ab. Lösen ließe sich dieses Problem in Teilen, in dem in der EVS oder in der Wohngeldstatistik die Erfassung des Mietvertragsalters integriert und nur Neuvertragsmieten berücksichtigt würden oder im Mikrozensus die Abgrenzung etwa des unteren Fünftels der nach ihren Einkommen geschichteten Haushalte ermöglicht würde (vgl. Kapitel 10.3).
- Die beiden vergleichsgruppenbezogenen Verfahren nehmen eine Bemessung der Bedarfe anhand von Bestandsmieten einer jeweils spezifischen Gruppe vor, berücksichtigen die Angebots- und nachfrageseitigen Häufigkeiten nicht und legen keine Neuvertragsmieten zugrunde. Gleiches gilt analog für das Wohnwertmerkmalverfahren. Die Frage der Verfügbarkeit und damit der existenzsichernden Bedarfsdeckung wird in diesen Verfahren dann in starker Form auf die Einzelfallebene übertragen und müsste dort in Wohnungsmärkten mit Nachfrageüberhang viele Einzelfallausnahmen induzieren. Eine stärkere Orientierung an der Marktlage würde hingegen eine Verbesserung der Datenquellen erfordern (vgl. Kapitel 8.5 bzw. 10.3). Auch die Regionalisierung bleibt eine Herausforderung.

¹⁶⁰ Dies dient der Generierung ausreichender Fallzahlen und der Glättung extremer Marktausschläge. Geeignet sind nach Ansicht der Autoren z.B. die vier Jahre aus § 558 BGB, allerdings ohne Berücksichtigung der sehr niedrig liegenden erhöhten Bestandsmieten.

¹⁶¹ Details hierzu siehe im Exkurs 2

- Unabhängig vom Ermittlungsansatz erscheint es in allen Wegen und de facto auch allen Verfahren ratsam, auch das Prozedere des Nachweises von verfügbarem Wohnraum und eventueller Kostensenkungsverfahren stärker zu normieren, da im Rahmen der vergleichenden Auswertung der Fallstudien bedeutende Unterschiede deutlich wurden, die für die Sicherstellung der Bedarfsdeckung von großer Relevanz sein können. So wäre der Nachweis genau einer tatsächlichen Anmietungsmöglichkeit seitens des Grundsicherungsträgers eine sachgerechte Begründung für ein Kostensenkungsverfahren. Danach kann die Beweislast der erfolglosen Suche auf die Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften übergehen, wobei auch hier stärkere Normierungen und die Bedingung eines persönlichen Gesprächs sinnvoll sein mögen.
- Die in der vorliegenden Studie bei allen deutschlandweiten Vergleichsberechnungen verwendeten Mittelbereiche der Regionalplanung erscheinen den Autoren als geeignete Raumeinheit zur Operationalisierung des Vergleichsraumbegriffs des BSG. Die Zusammenführung der verschiedenen Funktionen des Vergleichsraums (Zone gleicher Angemessenheitsgrenze, Datenerhebungsbereich, Zone zumutbarer Umzüge, Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II; vgl. Kapitel 6) erscheint sachgerecht. Gleichzeitig ist die Vergleichsraumbildung ein Themenfeld, in das sich die Kommunen mit ihrem lokalen Wissen gut einbringen können und oft auch wollen.
- Die Autoren betrachten eine Bemessung anhand wohnungsbezogener Mieten anstatt von Quadratmetermieten, wie es die vom BSG formulierte Produkttheorie vorsieht, als tendenziell vorteilhafter, da so die Schwierigkeit normativ vorzugegebener Wohnflächenstandards (bundes- oder landesweit) ausgeklammert werden kann. Die Festlegung von unzumutbaren Wohnflächen als Untergrenze erscheint jedoch geboten zu sein. Ferner sollten Grundsicherungsträger Wuchermieten nach § 291 StGB über eine Regelung einer Quadratmeterhöchstmiete analog zu § 22b SGB II nicht anerkennen.
- Hinsichtlich der Berücksichtigung der Heizkosten plädieren die Autoren für eine Gesamtangemessenheitsgrenze. Der Einschätzung des BSG zur schlechten Datenlage und derzeitigen Unmöglichkeit der realitätsgerechten Ermittlung folgen die Autoren nicht. Denn zunächst ist die Frage eines unangemessenen Heizverhaltens (welches von der energetischen Gebäudebeschaffenheit abhängt und tatsächlich im Einzelfall zu beurteilen ist) zu trennen von der Frage der Ermittlung einer Teilkomponente „Heizen“ in der Gesamtangemessenheitsgrenze. Letztere kann unabhängig von der energetischen Gebäudebeschaffenheit festgelegt werden (ein höherer Heizbedarf ist dann durch niedrigere Kaltmiete zu kompensieren und umgekehrt). In Kapitel 9 wurde gezeigt, dass der lokale Mittelwert der Heizkosten der Leistungsbezieher hierfür eine geeignete Größe darstellt, die zur bedarfsdeckenden bruttokalten Angemessenheitsgrenze addiert werden kann und gleichzeitig Unterschiede im regionalen Klima und beim Preisniveau des Grundversorgers abdeckt.¹⁶² Eine Anpassung an die volatile Energiepreisentwicklung kann durch eine jährliche Indexfortschreibung erfolgen. Die durch kalte und warme Winter verursachten Kostenschwankungen betragen in Deutschland ca. +/- 7-8% (gegenüber dem Mittelwert). Die Beurteilung, ob dies bei der Bedarfsdeckung zu berücksichtigen ist, muss der Gesetzgeber treffen. Rechnerisch möglich ist es durch eine Orientierung an den Heizgradtagen (vgl. Kapitel 6.2).

In der vorliegenden Studie wurden unterschiedliche Ermittlungsansätze und Optionen diskutiert, welche für die weitere Diskussion Spielräume aufzeigen sollen und die im folgenden Kapitel zu den Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des KdUH-Rechts aufgegriffen werden.

¹⁶² Hierfür sind die KdU jedoch so zu bemessen, dass Wohnungen mit durchschnittlichem Heizbedarf erfasst sind. Auf Geschosswohnungsbau des einfachen Standards trifft dies jedoch im Regelfall zu (vgl. Exkurs 6). Dem Vorwurf des Zirkelschlusses kann durch Abgleiche mit dem Mikrozensus in vierjährigem Turnus begegnet werden.

10.2 Möglichkeiten der Weiterentwicklung des KdUH-Rechts

Die im Rahmen der vorliegenden Studie skizzierten Herausforderungen der Existenzsicherung im Bereich Wohnen und die vor diesem Hintergrund entwickelten Verfahren zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe eröffnen grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Rahmens aus bundesgesetzlicher Normierung und kommunaler Umsetzung. Hier erscheinen drei Wege prinzipiell denkbar, wobei zu beachten ist, dass nicht jedes der entwickelten Ermittlungsverfahren bei jedem Weg sinnvoll anwendbar ist:

- Der Bund entscheidet sich für ein Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze und legt flächendeckend regionalisierte Angemessenheitsgrenzen fest (Weg 1).
- Der Bund legt ein Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen fest. Die für die Bemessung erforderliche Datengrundlage kann entweder durch die Kommunen bzw. Grundsicherungsträger bei Vorliegen einer besseren Datenquelle überschrieben werden (Weg 2a) oder die Kommunen werden von vornherein mit der Erhebung bestimmter Daten beauftragt und berechnen die Angemessenheitsgrenzen nach dem vorgegebenen Verfahren selbst (Weg 2b).
- Der Bund berechnet keine Angemessenheitsgrenzen, formuliert aber konkretere Vorgaben zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen, wodurch die lokalen Freiheitsgrade bei der Umsetzung klarer beschrieben werden (Weg 3). Dabei bestehen große Spielräume, je nachdem in welchen und wie vielen Arbeitsschritten der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze eher für Normierung oder Freiheitsgrade entschieden wird.

Jeder diese Wege der Weiterentwicklung wird im Folgenden beschrieben. Dabei wird diskutiert, welche der grundlegenden Ansätze bzw. Verfahren in Frage kommen. Zudem wird jeder Weg mit den im Rahmen der Expertengespräche (vgl. Kapitel 5) artikulierten Problem Diagnosen (Rechtssicherheit, Verwaltungsaufwand und -kosten, Transparenz und Vereinheitlichung) in Beziehung gesetzt.

10.2.1 Weg 1: Bundesweite Festlegung von Angemessenheitsgrenzen

Die besondere Herausforderung bei einer bundesweiten Festlegung von Angemessenheitsgrenzen liegt in der Formulierung eines Verfahrens, das auf bundesweit einheitlichen Datenquellen aufbaut und zugleich der Heterogenität der regionalen Wohnungsmärkte gerecht wird. Bei diesem Weg der Weiterentwicklung des KdUH-Rechts ist eine Korrektur durch die Grundsicherungsträger aufgrund einer genaueren Erfassung der örtlichen Verhältnisse nicht vorgesehen, weshalb ein realitätsgerechtes Ermittlungsverfahren entscheidend ist.

Tabelle 49: Ermittlungsverfahren mit bundesweiter Datenquellen

Verfahren	Benötigte Datengrundlage	Bundesweite Datenquellen
Referenzgruppenverfahren	Preisdaten, Einkommensdaten	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
Wohngeldhaushaltsverfahren	Preisdaten	Wohngeldstatistik
Wohnwertmerkmalsverfahren	Preisdaten, Wohnwertmerkmale	-
Perzentilwertverfahren	Preisdaten, Mengenverhältnisse Nachfrage	Angebotsmietdatenbanken Zensus, SGB-II/XII-Statistik
Belegungsmatrizenverfahren	Preisdaten, Mengenverhältnisse Angebot und Nachfrage	Angebotsmietdatenbanken Zensus, SGB-II/XII-Statistik
Verfügbarkeitsverfahren	Preisdaten, Mengenverhältnisse Angebot und Nachfrage, Fluktuation, Leerstandsquote und Nachfragekonkurrenz	Angebotsmietdatenbanken Zensus, SGB-II/XII-Statistik Mikrozensus
Indikatorverfahren	Preisdaten, Mengenverhältnisse Nachfrage	SGB-II-Statistik, Angebotsmietdatenbanken Zensus, SGB-II/XII-Statistik

Quelle: Eigene Darstellung.

Für den Weg der bundesweiten Festlegung von Angemessenheitsgrenzen kommen nur diejenigen *Verfahren* in Frage, die auf bundesweit vorliegenden Daten basieren. Aus diesem Grund scheidet unter den aktuellen Bedingungen das Wohnwertmerkmalsverfahren aus, für das Primärerhebungen mit Preisinformationen zu dem definierten Wohnungsstandard erforderlich sind. Möglich sind wiederum die beiden vergleichsgruppenbezogenen Verfahren (Referenzgruppenverfahren, Wohngeldhaushaltsverfahren), wobei jedoch Verbesserungen hinsichtlich der Datengrundlagen zu diskutieren wären. Ferner sind (neben dem Indikatorverfahren) die häufigkeitsorientierten Verfahren möglich, wenn die erforderlichen Preisdaten anhand von Angebotsmietdatenbanken erschlossen werden. Dabei ist zu beachten, dass es sich hierbei nicht um amtliche Daten handelt, sondern diese Daten von privaten Anbietern erfasst und vom BBSR eingekauft und aufbereitet werden. Es obliegt einer rechtlichen Prüfung, ob auf solche Datenquellen bei der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe zurückgegriffen werden darf – derzeit wird dies bei verschiedenen Grundsicherungsträgern bereits so praktiziert (vgl. Kapitel 3) – oder ob eine alternative Datengrundlage bzw. -erfassung durch statistische Ämter erforderlich ist (vgl. hierzu auch Kapitel 10.3 zur Verbesserung der bundesweiten Datengrundlagen).¹⁶³

Im Folgenden soll dieser Weg der Weiterentwicklung mit den im Rahmen der Expertengespräche artikulierten Problem Diagnosen in Beziehung gesetzt werden. Als ein besonders zentrales Problem wurden Schwierigkeiten bei der Erstellung schlüssiger Konzepte auf kommunaler Ebene und eine fehlende Rechtssicherheit konstatiert. Durch eine bundesweite Vorgaben würde die Aufgabe der Konzepterstellung auf kommunaler Ebene entfallen, welche von den Experten als besonders komplexe Herausforderung für die Kommunen eingeordnet und als eine von großer Offenheit der Anforderungen gekennzeichnete Aufgabenstellung beschrieben wurde. Qualitätsprobleme bei der sachgerechten Ermittlung der abstrakten Angemessenheitsgrenze sollten bei einer bundesweiten Festlegung ausgeräumt werden, wenngleich bei einer bundesweiten Bemessung aufgrund der erforderlichen Einheitlichkeit der Datengrundlage weniger lokale Besonderheiten und empirische Daten berücksichtigt werden können. Dieser Weg erscheint hinsichtlich einer Verbesserung der sogenannten Rechtssicherheit förderlich zu sein, da so die Ermittlung

¹⁶³ Hinsichtlich der Verwendung von Angebotsmieten ist auch darauf hinzuweisen, dass diese lediglich aus Gründen der Datenverfügbarkeit vorgesehen sind. Eine bessere Alternative wären Neuvertragsmieten, zu denen jedoch keine flächendeckenden Daten vorliegen.

der abstrakten Angemessenheit nicht mehr dem örtlichen Rechtstreit obliegt, sondern allenfalls eine Überprüfung durch das BVerfG möglich wäre. Im Sinne eines vom Bundesgesetzgeber „legitimierten Konzepts“ (vgl. Kapitel 5) würde so ein einheitliches Vorgehen die Problematik des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit, der vor Ort inhaltlich auszufüllen ist, reduzieren. Zugleich ist aber zu beachten, dass bei einer Beanstandung durch das BVerfG das Ermittlungsverfahren bundesweit zur Disposition stehen würde. Ferner ist davon auszugehen, dass trotz einer bundesweiten Festlegung der abstrakten Angemessenheitsgrenzen die Beurteilung des Einzelfalls Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung vor Ort bleiben muss. Rechtsstreitigkeiten auf örtlicher Ebene werden auch bei dieser rechtlichen Weiterentwicklung nach wie vor von Bedeutung sein, würden jedoch nicht die Frage der Schlüssigkeit des Ermittlungsverfahrens betreffen.

Bei einer Festlegung und Berechnung durch den Bund würde für die Grundsicherungsträger der Verwaltungsaufwand und die -kosten für die Erschließung von Datengrundlagen sowie für die Konzepterstellung wegfallen und nur die Prüfung des Einzelfalls auf kommunaler Ebene notwendig sein. Jenseits dieses Erstellungsaufwands bzw. der Verwaltungskosten ist jedoch klarzustellen, dass die entstehenden Leistungskosten durch die Anerkennung von KdUH von dem (bundeseinheitlich) gewählten Verfahren abhängen.¹⁶⁴ Widersprüche und Klagen, die sich auf die Einzelfallbeurteilung beziehen und mit denen auch in Zukunft zu rechnen ist, würden allerdings weiterhin Ressourcen seitens der Kommunen binden.

Im Rahmen der Expertengespräche wurde als ein weiteres Problem der aktuellen KdUH-Praxis Schwierigkeiten hinsichtlich der Transparenz und Akzeptanz der Bedarfsermittlung genannt. Ein einheitliches, gesetzlich geregeltes Verfahren könnte die Transparenz der Bedarfsermittlung steigern, in dem anstatt einer Vielzahl kommunaler Ermittlungsverfahren nur eine bundesweite Konzeption nachzuvollziehen wäre. Zugleich könnten vom Bund vorgegebene bundesweite Angemessenheitsgrenzen eine größere Berechenbarkeit seitens der Betroffenen schaffen, da so die Angemessenheitsregeln insgesamt besser rezipiert werden könnten. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der Grundsicherungsträger bisher seine Angemessenheitsgrenzen bewusst nicht publik gemacht hat, um Anpassungsreaktionen von Vermietern zu vermeiden. Während zur Steigerung der Transparenz der Existenzsicherung eine Reformulierung bzw. Ergänzung der § 22 SGB II und § 35 SGB XII vorzunehmen wäre, wurde im Rahmen der Expertengespräche auch die Möglichkeit einer Rechtsverordnung genannt, die sich schneller umsetzen ließe.

Hinsichtlich einer Vereinheitlichung der Umsetzungspraxis könnten bundesweite Vorgaben großen Einfluss haben, da so die Ermittlung der Angemessenheitsgrenzen nicht mehr den kommunalen Entscheidungsprozessen überlassen wird. Bezüglich der Gewährleistung der Bedarfsdeckung ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auf diesem Wege zwar die Rahmenvorgaben vereinheitlicht würden, die Bedarfsdeckung jedoch letztlich von der Leistungsgewährung im Einzelfall abhängt.

Die bundesweite Bemessung basiert allerdings notwendigerweise auf einer stärker vereinfachenden Abbildung der Verhältnisse als es einer kommunalen Tatsachenermittlung grundsätzlich möglich wäre. Entsprechende Unschärfen bei der Abbildung der Wohnungsmarktverhältnisse können sich an den folgenden Punkten ergeben:

- Bei der Vergleichsraumbildung nach infrastrukturellen Gesichtspunkten,
- bei der Erhebung von Neuvertragsmieten, die bundesweit nicht vorliegen,

¹⁶⁴ Die Frage, inwieweit bei einer bundesweiten Festlegung die förderale Aufteilung der Kostenträgerschaft anzupassen ist, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Da die tatsächliche Bedarfsdeckung neben der Marktlage auch von Konzepten zur Sicherstellung der Wohnraumversorgung durch die Kommunen abhängt, erscheint eine Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kommunen im SGB II sinnvoll.

- bei der Berücksichtigung von Sozialwohnungen und Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen,
- bei der Berücksichtigung von Vereinbarungen mit Wohnungsmarktakteuren bei der Unterbringung von wohnungssuchenden Haushalten.

Durch die rechtlichen Festlegungen zu KdUH werden nur die Mittel für die Deckung der Bedarfe definiert. Die Versorgung mit Wohnraum und damit die Deckung des Bedarfs ist auch unter den dann bundesweit gegebenen Rahmenbedingungen durch die Kommunen sicherzustellen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass eine kurzfristige, bundeseinheitliche Festlegung von Angemessenheitsgrenzen durch das aktuelle Fehlen einer bundesweit hinreichenden Datenquelle für Neuvertragsmieten eine besondere Hürde darstellt. Längerfristig erscheint dieser Weg bei einer entsprechenden Verbesserung der Datensituation (vgl. Kapitel 10.3) grundsätzlich möglich. Eine weitere Möglichkeit bestünde auch darin, perspektivisch die beiden Transferleistungen Wohngeld und KdU zu harmonisieren und dann auch die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge nach einem gemeinsamen Verfahren zu ermitteln. Der Höchstbetrag wäre dann entweder gleich der Angemessenheitsgrenze oder läge bewusst etwas höher.

10.2.2 Weg 2: Bundesweite Festlegung eines Ermittlungsverfahrens mit kommunaler Präzisierungsmöglichkeit bei der Tatsachenermittlung

Der Weg 2 basiert auf der Annahme, dass eine überregional verfügbare Datenbasis nie die Genauigkeit bspw. eines Mietspiegeldatensatzes besitzen wird und lokalen Aspekten des Wohnungsmarktes dabei unter Umständen nicht vollumfänglich Rechnung getragen werden kann. Daher kann es als sachgerecht betrachtet werden, die Bindung an eine einheitliche Datengrundlage, wie sie in Weg 1 vorgesehen ist, zu lockern und den Kommunen die Ermittlung von Daten zu ermöglichen bzw. zu überlassen, die sich durch eine höhere Datenqualität auszeichnen. Darunter gibt es nun zwei Varianten:

- Der Bund übernimmt die Tatsachenfeststellung, die Kommunen können diese durch bessere eigene Erhebungen sozusagen überschreiben (Überschreibungsvariante; Weg 2a). Entscheidend ist dabei, dass durch die bundesweiten Zahlen – anders als bislang bei der hilfswisen Heranziehung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds in § 22c Abs. 1 Satz 2 SGB II – eine begründete Sicherstellung des Existenzminimums auf dem Anforderungsniveau des BVerfG erfolgt.
- Den Kommunen obliegt vollständig die örtliche Tatsachenfeststellung (Arbeitsteilungsvariante; Weg 2b). Demnach gibt der Bund das Ermittlungsverfahren vollständig vor und die Kommune erhebt die Daten.

Dabei erscheint es ratsam, sämtliche Arbeitsschritte sowie die Anforderungen an zu verwendende Daten sehr präzise zu beschreiben, um neue gerichtliche Streitpunkte zu vermeiden. Bzgl. der hier zu normenden Arbeitsschritte sei auf das folgende Kapitel verwiesen, wobei für Weg 2 jeweils die Spalte mit der konkretesten Festlegung relevant ist.

Bezogen auf die Erhebung von *Preisdaten* können anders als im Weg 1 nun auch diejenigen Verfahren zum Einsatz kommen, deren bundesweite Umsetzung an bundeseinheitlichen Datenquellen scheitert. Die Festlegung des Wohnwertmerkmalsverfahrens würde aber faktisch eine Pflicht zur Primärdatenerhebung auf kommunaler Ebene bedeuten. Ob diese dann auch gleich zur Erstellung eines Mietspiegels nach § 558 BGB genutzt wird, kann Entscheidung der Kommune bleiben. Hinsichtlich der vergleichsgruppenorientierten Verfahren ist wiederum eine Verbesserung der Datenlage durch eine Erhebung seitens der Kommunen nicht realistisch: Beim Wohngeldhaushaltsverfahren ist eine bessere Datenbasis als die Wohngeldstatistik nicht ersichtlich. Beim Referenzgruppenverfahren wäre wiederum ein beträchtlicher Erhebungsaufwand für den Grundsicherungsträger erforderlich, da neben den Preisdaten der Wohnungen

auch die Einkommenssituation erfasst werden müsste. Weg 2 ist deshalb v.a. bei denjenigen Verfahren sinnvoll, die die Angemessenheit als den unteren Teil der Häufigkeitsverteilung der Mietpreise definieren (häufigkeitsorientierte Verfahren, Indikatorverfahren).

Die bundesweite Berechnung (Weg 2a) müsste mit den bundeseinheitlichen Datenquellen oder mit Angebotsmieten erfolgen. Auch hier stellt sich wie in Weg 1 die Frage nach der Zulässigkeit dieser nicht-amtlichen Datenquelle. Die Kommunen könnten die Angebotsmieten dann um die richtig geschichteten und gewichteten Mieten von kommunalen Wohnungsunternehmen bzw. gebundenen Wohnungen ergänzen und / oder anhand von Mietspiegeldaten oder sonstigen Primärerhebungen überschreiben. Die Ergänzung oder Überschreibung der Angebotsmieten führt i.d.R. zu einem niedrigeren Preisniveau. Demnach hätten die Kommunen die Möglichkeit, durch eigenen Erhebungsaufwand die Angemessenheitsgrenze zu korrigieren, um eine realitätsgerechtere – und für den Grundsicherungsträger zugleich kostenreduzierende – Bestimmung vorzunehmen.

Auch in Weg 2b ist es sinnvoll, den Kommunen die alternative Verwendung von Angebotsmieten als bedarfsdeckende Näherungsgröße anstelle von Neuvertragsmieten zu ermöglichen. Hier könnte zusätzlich ein Fachgutachten (vgl. Kapitel 10.2.4) über bundesweite Angebotsmieten bei gegebenem Ermittlungsverfahren letztlich bereits nicht-amtliche Vorschläge für Angemessengheitsgrenzen ausweisen, so dass die Kommunen durch eigene Entscheidung diese in Kraft setzen oder sich für die eigene Ermittlung entscheiden.

Der besondere Vorteil des Indikatorverfahrens in der Kombination mit Weg 2 liegt darin, dass die Abwägung zwischen teurer Primärerhebung und Verwendung günstigerer Angebotsmieten im Ermittlungspfad 1 in all denjenigen Kommunen wegfällt, in denen ohnehin Ermittlungspfad 2 über die SGB-II-Daten maßgeblich ist.

Denkbar ist in Weg 2 auch eine Präzisierung der Datengrundlage bei der Bestimmung der örtlichen *Mengenverhältnisse* auf dem Wohnungsmarkt oder bei der Quantifizierung des örtlichen Leerstands. Hier hat der Zensus an den Standorten Schwachstellen, an denen sich das Mengengerüst durch Neubau und / oder Abriss substanziell verändert oder marktfähige Leerstände existieren, die nicht ausreichend erfasst sind (letzteres betrifft v.a. das Verfügbarkeitsverfahren).

Auch bezüglich der *kalten und warmen Nebenkosten* sind eigene Erhebungen denkbar.

Die Kombination aus bundesweiter Normung und lokaler Tatsachenermittlung kann sinnvoll durch die beiden in Kapitel 10.2.4 beschriebenen Hilfsmittel „Fachgutachten zum örtlichen Mietpreisniveau“ sowie „Excel-Tool“ unterstützt werden.

Tabelle 50: Ermittlungsverfahren mit Möglichkeit der (zusätzlichen) örtlichen Datenerhebung

Verfahren	Erhebungserfordernis
Referenzgruppenverfahren	Erhebung von Bestandsmieten in Abhängigkeit des Haushaltseinkommens notwendig
Wohngeldhaushaltsverfahren	Wohngelddatensatz kaum sinnvoll ersetz- oder ergänzbar
Wohnwertmerkmalsverfahren	Erhebung von Neuvertragsmieten in Abhängigkeit von Wohnwertmerkmalen notwendig (analog Mietspiegelerstellung)
Perzentilwertverfahren	Erhebung von Bestands- oder Neuvertragsmieten erforderlich, Mengengerüst (nachfrageseitig) ggf. sinnvoll
Belegungsmatrizenverfahren	Erhebung von Neuvertragsmieten erforderlich, Mengengerüst (angebots- und nachfrageseitig) ggf. sinnvoll
Verfügbarkeitsverfahren	Erhebung von Neuvertragsmieten erforderlich, Verfügbarkeiten (angebots- und nachfrageseitig) mit Fluktuation und Leerstand sinnvoll
Indikatorverfahren	Erhebung von SGB-II-Bestandsmieten und Neuvertragsmieten erforderlich, Mengengerüst (nachfrageseitig) ggf. sinnvoll

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der im Rahmen der Expertengespräche benannten Problemlagen der KdUH-Praxis könnte dieser Weg ebenfalls dazu beitragen, dass auf kommunaler Ebene die Schlüssigkeit von abstrakten Angemessenheitsgrenzen nicht mehr zum Gegenstand zahlreicher gerichtlicher Auseinandersetzungen wird – sofern der Gesetzgeber das Ermittlungsverfahren konkret vorgibt und eindeutig präzisiert, wie bzw. an welchen Punkten des Ermittlungsverfahrens welche lokal erhobenen Daten zulässig sind. Die Einschätzung, dass die einzelfallbezogene Prüfung voraussichtlich auch weiterhin Rechtsstreitigkeiten hervorbringen wird, gilt bei diesem Weg in gleicher Weise.

Verwaltungsaufwand und Kosten für die Konzepterstellung reduzieren sich bei der Überschreibungsvariante analog zur Beschreibung von Weg 1. Zusätzliche Verwaltungskosten entstehen für die Kommunen durch die örtliche Datenverbesserung bei der Überschreibungsvariante (Weg 2a) nur auf freiwilliger Basis. Sinnvollerweise werden diese Primärerhebungen an die ohnehin geplante Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels gekoppelt sein, so dass diese Kommunen mit geringem Mehraufwand die Preisdaten realitätsgerecht korrigieren können. Die Leistungskosten würden jedoch maßgeblich von den Verfahrensvorgaben des Bundes abhängen.

Bei der Arbeitsteilungsvariante würden die Kommunen weiterhin Aufwand und Kosten für die Datenerhebung haben. Kommunen, die bisher auf die wohngeldrechtlichen Höchstbeträge zurückgegriffen haben, würden bei einer Festschreibung der Datengrundlage nun höheren Aufwand betreiben müssen. Bei der Verwendung des Indikatorverfahrens dürfte ein guter Teil dieser Gruppe allerdings durch die Verwendung der SGB-II-Daten davon befreit sein. Die anfallenden Leistungskosten durch die Anerkennung von KdUH wären wiederum von dem bundesweit vorgegebenen Ermittlungsverfahren abhängig.

Um der im Rahmen der Expertengespräche formulierten Notwendigkeit einer größeren Transparenz der Bedarfsermittlung auch bei der Präzisierung der Datengrundlagen durch die lokale Ebene gerecht zu werden, erscheint eine Bindung der Datenerhebungsanforderungen an die Routinen der qualifizierten Mietspiegelerstellung naheliegend, die allerdings auch im Zivilrecht nicht ausreichend kodifiziert sind.

Die Lockerung einer einheitlichen Datengrundlage durch die Überschreibungsvariante würde zwar dem in den Expertengesprächen formulierten Ziel einer Vereinheitlichung der Umsetzungspraxis weniger gerecht. Wird jedoch der Mietbegriff und damit die lokal zu erhebende Bezugsgröße klar umrissen, wird – neben der Festlegung der weiteren Schritte des Ermittlungsverfahrens – auch auf diesem Wege die

Bemessung der Wohnbedarfe vereinheitlicht. Zugleich wird eine qualitative Verbesserung der Datengrundlage ermöglicht.

Weg 2 stellt letztlich eine Lösung dar, welche die Vorteile der Vereinheitlichung aus Weg 1 mit kommunalen Handlungsspielräumen kombiniert. Eine Herausforderung stellen allerdings die Inkongruenzen zwischen dem Gültigkeitsbereich des Mietspiegels (oft Gemeinde), dem Zuständigkeitsbereich des Grundsicherungsträgers (oft Landkreis) und der Vorgabe des Vergleichsraums (hier empfohlen: Mittelbereich) dar.¹⁶⁵ Weg 2 könnte insbesondere dann erfolgreich sein, wenn die Mietspiegelerstellung auf die Kreisebene (vgl. Kapitel 10.3.4) verlagert wird.

10.2.3 Weg 3: Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens mit kommunalen Spielräumen

Der Weg 3 sieht vor, dass nicht das komplette Verfahren zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen bundesweit vorgeben wird und auf lokaler Ebene in substanziellem Maße auch inhaltliche Entscheidungsspielräume verbleiben. Gleichwohl sollten bei diesem Weg die lokalen Bemessungs- und Einschätzungsspielräume durch weitere Vorgaben konkretisiert werden, damit gegenüber der gegenwärtigen Situation, die in den Expertengesprächen als von Rechtsunsicherheit geprägt beschrieben wurde, eine Verbesserung erzielt werden kann. Folglich ist der Gegensatz von Rechtssicherheit durch stärkere Normierung und Erhalt lokaler Handlungsspielräume für diesen Weg prägend. Ob die gleichzeitige Legalisierung mehrerer Bemessungslösungen zur rechtlichen Befriedung führt, kann an dieser Stelle nur sehr eingeschränkt beurteilt werden. Dieser Weg der inhaltlichen Konkretisierung wurde im Rahmen der Kommunalbefragung mehrheitlich von den Befragten favorisiert (vgl. Kapitel 3).

Weg 3 besteht grundsätzlich in einer großen Vielzahl von Untervarianten, je nachdem an welcher Stelle im Prozess der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen neue Vorgaben hinzukommen und wie konkret diese Vorgaben sind. Im Folgenden wird deshalb auf die Liste der Arbeitsschritte bei der Erstellung eines schlüssigen Konzeptes aus Kapitel 4 bzw. 8.3.1 (die jeweils Entscheidungsmöglichkeiten darstellen) zurückgegriffen. Bei jedem Schritt wird wiederum dargestellt,

- wie eine sehr konkrete Vorgabe aussehen könnte und
- wie eine eher abstrakte Vorgabe aussehen könnte, die den Kommunen Entscheidungsspielräume überlässt, aber zugleich eine Konkretisierung gegenüber dem Status quo darstellt.

Wird über sämtliche Bemessungsschritte hinweg eine konkrete Form der Vorgabe gewählt, so ergibt sich letztlich Weg 2. Wird nirgendwo eine Konkretisierung gewählt bzw. nur diejenige, die ohnehin in der laufenden BSG-Rechtsprechung entspricht, so ergibt sich kein Unterschied gegenüber dem Status quo. Im Falle einer nur geringen Konkretisierung der Vorgaben ergibt sich aber dennoch die Möglichkeit, Korrekturen an der bisherigen Interpretation der Rechtsprechung vorzunehmen und zugleich anerkannte Leitlinien als Gesetzesnorm festzuschreiben. Dabei besteht bei einer konkreten Formulierung in allen Arbeitsschritten sowohl die Möglichkeit, genau eine konkrete Festlegung bzw. eine Festlegung mit

¹⁶⁵ Im Grundsatz können sich auch zwei Grundsicherungsträger, deren Gemeinden gemeinsam einen Mittelbereich bilden, unabhängig voneinander für die bundesweite Datenquelle oder die eigene Datenerhebung entscheiden. Probleme kann es allerdings dann geben, wenn die Preisniveaus unterschiedlich sind, was jedoch in Ballungsräumen auch häufig nur eine untergeordnete Rolle spielt. Eine mögliche Fallkonstellation wäre eine teure kreisfreie Stadt und ein preisgünstigeres Umland, die gemeinsam einen Mittelbereich bilden. Entscheidet sich die Stadt für eine eigene Datenerhebung (die zu eher höheren Ergebnissen führen wird) und das Umland bleibt bei den bundesweiten Werten (die für den ganzen Mittelbereich ermittelt wurden), kommt es zu einer Bedarfsüberdeckung. Im selteneren umgekehrten Fall kann es zu einer Bedarfsunterdeckung kommen. In diesem Fall müsste entweder der Vergleichsraumbegriff modifiziert werden und die Körnigkeit der bundesweiten Berechnungen von den 878 Mittelbereichen auf alle 1.056 Schnittflächen zwischen Kreisen, kreisfreien Städten und Mittelbereichen verfeinert werden. Alternativ werden Regeln zur Abstimmung der betroffenen Grundsicherungsträger getroffen, bei der jedoch die bundesweite Vorgabe des Verfahrens zur Berechnung der Angemessenheitsgrenzen (Grundkonzeption von Weg 2) nach wie vor leitend sein sollte.

Öffnungsklausel (kann-Formulierung) zu treffen oder eine abschließende Liste an Alternativen aufzuzählen.

Grundsätzlich erscheint jede Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der folgenden Schritte prinzipiell dazu beizutragen, den Umfang rechtlicher Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene zu reduzieren.

Bei einer selektiven Konkretisierung einzelner Schritte ist seitens der kommunalen Träger nicht mit einer deutlichen Entlastung hinsichtlich des Verwaltungsaufwands und der Kosten bei der Konzepterstellung zu rechnen. Die Leistungskosten für die Anerkennung von KdUH hängt insbesondere von der Datenquelle und dem gewählten Verfahren ab. Ähnlich wie in Weg 2 kann die Kombination aus bundesweiten Vorgaben und kommunalen Entscheidungsspielräumen durch die beiden in Kapitel 10.2.4 beschriebenen Hilfsmittel „Fachgutachten zum örtlichen Mietpreisniveau“ sowie „Excel-Tool“ jedoch zusätzlich unterstützt werden.

Die selektive Konkretisierung einzelner Schritte könnte je nach Umfang der vorgenommenen Festlegungen zur Transparenz der Bedarfsbemessung beitragen. Analog verhält es sich hinsichtlich der Vereinheitlichung der Umsetzungspraxis. Konkrete Vorgaben könnten dabei zu einer stärkeren Vereinheitlichung führen, als es bei abstrakten Vorgaben der Fall ist.

Wie auch bei den vorherigen Wegen ist jedoch zu beachten, dass letztlich für die Bedarfsdeckung die Beurteilung des Einzelfalls wie auch die Bedingungen der kommunalen Wohnraumversorgung entscheidend sind.

10.2.3.1 Schritt 1: Die Vergleichsraumbildung

Die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen anhand bestimmter räumlicher Grenzen kann auf die Wohnungsversorgung einen beträchtlichen Einfluss nehmen, da so über die raumbezogenen Anmietungsmöglichkeiten entschieden wird (hierzu ausführlich Kapitel 6) und weitere Zielsetzungen, die lokal aus stadtentwicklungspolitischer Perspektive verfolgt werden, mit hineinspielen. Zu entscheiden ist insbesondere auch die Trennung oder Zusammenführung der verschiedenen Funktionen des Vergleichsraums (Zone gleicher Angemessenheitsgrenze, Datenerhebungsbereich, Zone zumutbarer Umzüge, Gültigkeitsbereich von § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II; vgl. Kapitel 6).

Nach Ansicht der Autoren ist die Vergleichsraumbildung gut geeignet, um in die kommunale Verantwortung gegeben zu werden. Denn die Frage, wo innerhalb des sehr großen Umgriffs der zumutbaren Umzüge laut BSG-Rechtsprechung die Existenz gesichert wird, betrifft nicht den Kern der Existenzsicherung an sich, so dass hier kommunale Entscheidungsspielräume eher sinnvoll erscheinen als in anderen Schritten.

Die Art und Weise der Vergleichsraumbildung hat keine Auswirkungen auf das kommunenübergreifend gewichtet gemittelte Niveau von Angemessenheitsgrenzen. In einzelnen Kommunen können sich zwischen unterschiedlichen Arten der Vergleichsraumbildung aber beträchtliche Unterschiede ergeben. Das kommunale Wissen um Besonderheiten, die in die Vergleichsraumbildung einfließen können, kann groß sein, ebenso dessen Bedeutung für die kommunale Steuerung im Bereich von Regionalentwicklung, Wohnungspolitik und Segregationsvermeidung. Vor den Sozialgerichten nehmen die Autoren derzeit eine zunehmende Streitanfälligkeit des Themas wahr.

Tabelle 51: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Vergleichsraumbildung

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Vergleichsräume = verschiedene Mittelbereiche innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfeträgers	Umsetzung der BSG-Rechtsprechung, sachlich plausible Lösung, Nutzung der Kompetenz der Länder bei der Bildung „infrastruktureller Zusammenhänge“.
Abstrakte Vorgabe	Die Bildung von Vergleichsräumen ist an funktionalen Raumverflechtungen auszurichten.	Ermöglicht stärkere Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten
Zusätzliche Optionen	Unterschiedliche Preisniveaus (Wohnungsmarkttyp) und infrastrukturelle Zusammenhänge sind unter zusätzlicher Berücksichtigung der sozialräumlichen Segregation gegeneinander abzuwägen.	Ermöglicht den Kommunen, von der ausschließlichen Bemessung am „infrastrukturellen Zusammenhang“ abzuweichen und eigene Ziele (Segregationsvermeidung, Vermeidung von Umzügen aus oder in den peripheren ländlichen Raum) umzusetzen. Die Beurteilung zumutbarer Umzüge muss dann auf der Einzelfallebene stattfinden.
	Ermöglichung der Trennung der Vergleichsraumfunktionen und der Einführung unterschiedlicher Raumumgriffe für diese Funktionen.	

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.2 Schritt 2: Die Berücksichtigung der Wohnfläche

An dieser Stelle ist zu entscheiden, ob die Angemessenheitsgrenze pro Quadratmeter festgelegt wird und mit einer Normfläche multipliziert wird oder ob wohnungsbezogene Angemessenheitsgrenzen festgelegt werden (vgl. hierzu auch Kapitel 8.2, die Autoren empfehlen wohnungsbezogene Angemessenheitsgrenzen). Im ersten Fall sind für die Normflächen¹⁶⁶ selbst und für die Auswertung Korridore um die Normflächen herum¹⁶⁷ festzulegen, im zweiten Fall zumutbare Mindestflächen. Die Autoren gehen in jedem Fall davon aus, dass auch im quadratmeterbezogenen Fall die Produkttheorie des BSG ihre Gültigkeit behält.

Die Auswirkung der Entscheidung zwischen quadratmeterbezogenen und wohnungsbezogenen Mietanalysen ist meist gering und ergibt nur dann größere Abweichungen, wenn der lokale Wohnkonsum oder die lokal verfügbaren Wohnungen außergewöhnlich sind (vgl. Kapitel 8). Die Festlegung von Normwohnflächen kann hingegen größere Auswirkungen auf das Niveau von Angemessenheitsgrenzen haben. Die Bedeutung für kommunale Steuerung ist in diesem Punkt eher mäßig ausgeprägt, eine Rolle kann das Thema Wohngemeinschaften spielen. Zumutbare und angemessene Flächen spielen vor Gericht vor dem Hintergrund der existierenden BSG-Rechtsprechung allenfalls in Sonderfällen eine Rolle.

¹⁶⁶ Als Maßstab für die Festlegung von Flächen wäre auch eine Orientierung an empirischen Ergebnissen denkbar (z.B. Sonderauswertungen des Zensus durch das Statistische Bundesamt, bei denen die Kommunen die räumlichen Abgrenzungen vorgeben), wobei dann eine Entscheidung für ein statistisches Lagemaß (Mittelwert, Perzentil o.ä.) fallen müsste. Wegen der Interaktionen zwischen einer empirisch basierten Festlegung von Wohnflächen und Quadratmetermiete wären für eine Bewertung dieses Vorgehens vertiefte Untersuchungen notwendig.

¹⁶⁷ Korridore sind notwendig, um eine ausreichend hohe Fallzahl je Größenklasse zu erreichen.

Tabelle 52: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Wohnfläche

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Festlegung auf Quadratmetermieten oder wohnungsbezogene Mieten, im ersten Fall mit Normflächen und Auswertungskorridoren (z.B. +/- 10 m ²), im zweiten Fall mit Mindestflächen	Hier ist möglicherweise eine Regionalisierung der Flächenvorgaben erforderlich.
Abstrakte Vorgabe	Die Festsetzung von Normflächen und Auswertungskorridoren (bei quadratmeterbezogenen Angemessenheitsgrenzen) bzw. von Mindestflächen sollte sich an den Gegebenheiten des lokalen Wohnungsmarktes orientieren.	Ermöglicht stärkere Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, z.B. durch Berücksichtigung von Wohngemeinschaften in Universitätsstädten
Zusätzliche Optionen	Möglichkeit der Festlegung einer Quadratmeterhöchstmiete (analog § 22b SGB II), ggf. Koppelung an § 291 StGB (Mietwucher)	In angespannten Wohnungsmärkten sinnvoll

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.3 Schritt 3: Datenquelle und Mietbegriff

Die Entscheidung für eine Datenquelle impliziert zum einen bereits eine Vorentscheidung für den Mietbegriff, zum anderen erfolgt damit eine gewisse Vorfestlegung auf ein Verfahren. Folgende Kombinationen entstehen:

- Die Entscheidung für Mietspiegeldaten nach § 558 BGB impliziert ortsübliche Vergleichsmieten oder Neuvertragsmieten und schließt so zumindest aktuell die vergleichsgruppenorientierten Verfahren mit ihrer Bestandsmietenbasierung aus.
- Die Entscheidung für kommunale Primärerhebungen erweitert das eben genannte Spektrum auf Bestandsmieten.
- Angebotsmieten sind eine Näherung für Neuvertragsmieten und für häufigkeitsorientierte Verfahren geeignet.
- Deutschlandweite Primärdatensätze (EVS, Mikrozensus, Wohngeldstatistik) geben Bestandsmieten wieder und sind nur für vergleichsgruppenorientierte Ansätze geeignet.

Die Entscheidung für den Mietbegriff hat hohe und von der Rechtsprechung tendenziell unterschätzte Auswirkungen auf das Niveau von Angemessenheitsgrenzen. Fallzahl und Repräsentativität sind bzgl. ihrer Auswirkungen eher von untergeordneter Bedeutung. Kommunen können v.a. durch ihre nur lokal verfügbaren Daten (Mietspiegel, Mieten der institutionellen Vermieter) zu einer Fundierung beitragen, eine kommunale Steuerung in diesem Bereich erscheint hingegen nicht notwendig. Die Streitanfälligkeit des Themas ist nach Wahrnehmung der Autoren (insbesondere bei Angebotsmieten) hoch.

Tabelle 53: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Datenquelle und Mietbegriff

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Entscheidung für eine Datenquelle inkl. genauer Definition (z.B. Neuvertragsmieten der letzten vier Jahre). Freigabe von Angebotsmieten als Näherung für Neuvertragsmieten	
Abstrakte Vorgabe	Datenquelle muss zum gewählten Verfahren der Ermittlung der Angemessenheitsgrenze passen.	Reagiert auf kommunale Unterschiede der Datenverfügbarkeit, ermöglicht Schwerpunktsetzung nach lokaler Wohnungsmarktlage
Zusätzliche Optionen	<p>Definition von Qualitätsstandards (z.B. Fallzahl und Repräsentativität analog zum schlüssigen Konzept des BSG und den Ausführungen in Kapitel 7.2):</p> <ul style="list-style-type: none"> Fallzahl (bspw. vergleichbar zu BBSR 2014): 30 Fälle plus 1% der Mietwohnungen pro Vergleichsraum und Haushaltsgrößenklasse (d.h. bei insgesamt 100.000 Mietwohnungen 1.030 Fälle) Repräsentativität: Abbildung der Größenklassen, Vermietertypen und Teilräume der Grundgesamtheit durch die Stichprobe, durch Schichtung und ggf. Gewichtung zu erreichen. <p>In Kommunen mit einem den Wohnungsmarkt im einfachen Segment dominierenden Anteil von Wohnungen institutioneller Vermieter und einer entspannten Wohnungsmarktlage (v.a. Mittelstädte in Ostdeutschland) mag eine Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen rein auf Basis der Daten dieser Unternehmen zugelassen werden.</p>	

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.4 Schritt 4: Inflationierung und Fortschreibungskonzept

Bei der Abbildung des aktuellen Marktgeschehens am Wohnungsmarkt durch die Angemessenheitsgrenze gibt es eine zeitliche Verzögerung durch die aus der Entscheidung für einen Mietbegriff resultierende Verwendung älterer Mieten, den Zeitraum zwischen Erhebung und Gültigkeitsbeginn der Angemessenheitsgrenze sowie die Preisentwicklung während des Gültigkeitszeitraums der Angemessenheitsgrenze (vgl. Kapitel 8.2). Während die Festlegung des Mietbegriffs Teil der grundsätzlichen Konzeption des Ermittlungsverfahrens ist, bestehen bei den beiden letzten Punkten gerichtlich noch nicht geklärte Gestaltungsspielräume.

Die Auswirkungen der Frage nach der richtigen Inflationierung auf das Niveau der Angemessenheitsgrenzen können eher groß sein. Den Kommunen liegen hierzu eher selten genauere Kenntnisse vor (z.B. aus Mietspiegeln errechnete Indices), die Notwendigkeit einer kommunalen Steuerung ist nicht erkennbar. Gerichtsverfahren sind den Autoren zum Thema in eher geringer Anzahl bekannt.

Tabelle 54: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Inflationierung und Fortschreibung

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Genaue Definition von Neuvertragsmieten, Vorgabe von Maximalzeiträumen zwischen Erhebung und Inkrafttreten des schlüssigen Konzepts, Vorgabe von Aktualisierungsintervallen (Neuaufstellung, Fortschreibung) und den bei der Fortschreibung zu verwendenden Indices.	
Abstrakte Vorgabe	Die Angemessenheitsgrenzen müssen angepasst werden, sobald mit geringem Aufwand zu erhebende Indikatorvariablen (z.B. Angebotsmieten, Überschreiterquoten, Zahl der Leistungsbezieher) nahelegen, dass sich der Wohnungsmarkt im niedrigpreisigen Segment verändert hat.	Reduziert den Aufwand für Kommunen, wenn sich die Marktlage nicht ändert.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.5 Schritt 5: Selektion unzumutbarer Wohnungen

Während unzumutbar kleine Wohnungen nur bei wohnungsbezogenen Analysen ex ante zu definieren sind (bei quadratmeterbezogenen Analysen mit anschließender Multiplikation mit der Normwohnfläche sind die Auswertungskorridore um die Normflächen ausreichend klein, so dass alle Wohnungen innerhalb des Korridors als zumutbar gelten können), legt die Rechtsprechung des BSG großen Wert auf die Ausfilterung des sogenannten Substandards aus der Analyse.

Tabelle 55: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Unzumutbare Wohnungen

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Genaue Definition des unzumutbaren Wohnungsstandards (Fehlen einer Toilette innerhalb der Wohnung; Fehlen einer Sammelheizung; Unterschreitung bestimmter Wohnflächen)	Klärt die rechtlichen Anforderungen; zugleich sind die Auswirkungen auf die Existenzsicherung auf der abstrakten Ebene marginal, allenfalls ergeben sich Ansprüche im Einzelfall.
Abstrakte Vorgabe	Die Kommunen legen einen Mindeststandard fest, der sich an den örtlichen Gegebenheiten des Wohnungsmarktes orientiert.	Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse (wobei diese im Bundesgebiet jenseits der Wohnfläche kaum differieren)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswirkungen dieses Arbeitsschritts auf das Niveau von Angemessenheitsgrenzen sind extrem gering und werden in der Fachdiskussion teils stark überschätzt. Das kommunales Wissen hierzu, z.B. aus Mietspiegelerhebungen, ist nicht substanziell besser als die bereits durch den Zensus vorliegenden Zahlen. Die Notwendigkeit kommunaler Steuerung ist nicht erkennbar, die Bedeutung in Gerichtsverfahren vor dem Hintergrund der existierenden BSG-Rechtsprechung gering.

10.2.3.6 Schritt 6: Getrennte oder integrierte Ermittlung von Nettokaltmieten und kalten Nebenkosten

Die Autoren gehen zunächst davon aus, dass in jedem Fall eine bruttokalte Angemessenheitsgrenze zur Anwendung kommt. Hierfür lassen sich jedoch die beiden Komponenten Nettokaltmiete und kalte Nebenkosten separat ermitteln oder es wird gleich die Bruttokaltmiete ausgewertet.

Eigentlich sind die Auswirkungen der unterschiedlichen Möglichkeiten der Berücksichtigung von Nebenkosten auf die Höhe des Ergebnisses sehr gering. Dies ändert sich jedoch, wenn fälschlicherweise die Summe der Mittelwerte aller möglichen Nebenkostenarten anstatt der durchschnittlichen Summe aller

Nebenkosten addiert wird (vgl. Exkurs 3). Kommunale Ausdetaillierungen über das Niveau der SGB-II-Daten hinaus sind nicht ersichtlich. Auch die Notwendigkeit einer kommunalen Steuerung ist gering. Gerichtsverfahren zum Thema sind den Autoren vereinzelt bekannt.

Tabelle 56: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Kalte Nebenkosten

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Entscheidung für eine der beiden Lösungen (Querbezüge zur Wahl der Datenquelle).	Hier ist die Wahl der Datenquelle entscheidend.
Zusätzliche Optionen	Möglich ist auch die Zulässigkeit beider Alternativen, wobei dann die Lösung nettokalte Grenze plus Betriebskostenmittelwert (vgl. Exkurs 3) als zulässig erklärt werden sollte.	

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.7 Schritt 7: Wahl des Verfahrens zur Festlegung der Angemessenheitsgrenze

Die Wahl eines Verfahrens aus Kapitel 8 bzw. einer davon abweichenden Variante stellt die zentrale Entscheidung bei der Frage nach der Existenzsicherung im Bereich des Wohnens dar. Die Verfahren unterscheiden sich nach Art der Definition des Existenzminimums (vergleichsgruppen-, wohnungsstandard- oder häufigkeitsorientierter Ansatz) sowie den damit einhergehenden Setzungen. Damit entstehen innerhalb des Schrittes 7 mehrere Unterschritte, die im Falle der Festlegung auf ein Verfahren ihrerseits festzulegen wären. Im Einzelnen sind dies folgende Fragen:

- Was beschreibt die gewählte Datenquelle: Haushalte oder (Miet-)Wohnungen?
- Was setzt die Angemessenheitsgrenze: Eine haushaltsbezogene Vergleichsgruppe, der Wohnungsstandard oder ein gewisser Teil der Häufigkeitsverteilung der Wohnungsmieten?
- Erfolgt die Wahl des statistischen Maßes normativ oder empirisch begründet?
- Wenn empirisch begründet: erfolgt eine Quantifizierung des Anteils der Nachfrage im einfachen Segment oder von Angebot und Nachfrage?
- Wenn empirisch begründet: Wie wird die Tatsache berücksichtigt, dass Haushaltsgrößen und Wohnflächen nicht stark miteinander korrelieren?
- Wenn empirisch begründet: Wird die Nachfragekonkurrenz empirisch ermittelt oder orientiert sie sich an stark vereinfachenden Annahmen?
- Wenn empirisch begründet und Quantifizierung von Angebot und Nachfrage: Werden Mengenverhältnisse in Stromgrößen (innerhalb eines Zeitkorridors) oder als Bestandsgrößen (zu einem bestimmten Zeitpunkt) betrachtet?
- Wird die statistische Unsicherheit bei der Wahl des statistischen Maßes eingepreist, indem die Oberkante von Konfidenzintervallen verwendet wird?

Tabelle 57: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Verfahren zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Festlegung eines oder mehrerer Ermittlungsverfahren mit Details zur Berechnung	Wesentlicher Kern der Bedarfsbemessung.
Abstrakte Vorgabe	Die Wahl des Verfahrens ist vor dem Hintergrund der Wohnungsmarktlage zu begründen; gleichzeitig muss das Verfahren zum Nachweis der Unmöglichkeit der Kostensenkung darauf abgestimmt sein.	Ermöglicht Schwerpunktsetzung nach lokaler Wohnungsmarktlage
Zusätzliche Optionen	Klarstellung, dass analog zum Regelbedarf keine Konfidenzintervalle Eingang finden.	

Quelle: Eigene Darstellung.

Dieser Arbeitsschritt stellt den Kern der Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen dar. Entsprechend sind die Ergebnisunterschiede zwischen den Entscheidungsoptionen als hoch zu kategorisieren. Gleiches gilt für die Bedeutung kommunalen Wissens (z.B. zum Thema Mieten und lokale Wohnungspolitik), die Sinnhaftigkeit kommunaler Steuerung und die Bedeutung in Verfahren vor den Sozialgerichten.

10.2.3.8 Schritt 8: Wahl des Verfahrens zur Integration der Heizkostengrenze

Bei der Integration der Heizkosten haben die Autoren aufbauend auf den Ergebnissen des Kapitels 9 eine Empfehlung für die Gesamtangemessenheitsgrenze abgegeben.

Tabelle 58: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Heizkosten

	Möglicher Regelungsinhalt	Kommentar
Konkrete Vorgabe	Festlegung der Gesamtangemessenheitsgrenze, die sich aus bruttokalter Angemessenheitsgrenze plus Mittelwert der Heizkosten im SGB II errechnet. Vorgabe der jährlichen Preisanpassung anhand des Energiepreisindex im Verbraucherpreisindex.	
Abstrakte Vorgabe	Unterscheidung zwischen übermäßigem Heizverhalten (Quadratmeterhöchstgrenze) und Beurteilung der Angemessenheit einer Wohnung	Ermöglicht kommunale Entscheidungsspielräume
Zusätzliche Optionen	Grenzwerte für eine Quadratmeterhöchstgrenze des Heizens sowie ggf. die Pauschalierung zulassen. Für die Beurteilung von Nach- und Rückzahlungen Anpassungsalgorithmus an die jährliche Witterung vorgeben, z.B. aus den halbierten Abweichungen der Heizgradtage des vergangenen und des vorvergangenen Jahres vom langjährigen Mittel ist ein Index zu errechnen. Mit dem daraus errechneten Fortschreibungsfaktor wird der Mittelwert der Vorauszahlungen des vergangenen Jahres multipliziert.	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswirkung der verschiedenen Optionen in diesem Arbeitsschritt ist als mäßig groß einzuordnen. Lokal liegen zumeist keine besseren Erkenntnisse vor, ein kommunales Steuerungsbedürfnis ist bislang aus Klimaschutzgründen erkennbar. Vor Gericht spielt das Thema durch die Fokussierung auf den bundesweiten Heizspiegel eine untergeordnete Rolle.

10.2.3.9 Schritt 9: Konkretisierung der Ausgestaltung der Einzelfallprüfung

Die Einzelfallprüfung ist u.a. dann von höchster Bedeutung, wenn

- der Wohnungsmarkt nicht in ausreichender Anzahl verfügbare Wohnungen unterhalb der Angemessenheitsgrenze vorhält,
- die Besonderheiten des Einzelfalls Mehrbedarfe des Wohnens signalisieren,
- in der Person des Leistungsbeziehers liegende Ursachen eine Anmietung erschweren,
- Standortbindungen des Leistungsbeziehers und / oder die geringe Größe des in Frage kommenden Marktsegmentes eine längere Suche erfordern
- zufälligerweise keine Anmietung funktioniert hat, weil die angefragten Wohnungen immer an andere Nachfrager vermietet wurden.

Um ein einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten, mag eine Konkretisierung von § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II sinnvoll sein. Im Rahmen der Fallstudien (vgl. Kapitel 4) hat sich gezeigt, dass im Rahmen von persönlichen Gesprächen zwischen Grundsicherungsträger und Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften eine bessere Informationslage geschaffen werden kann, die hinsichtlich der Besonderheiten der wohnungsbezogenen Bedarfsdeckung von Vorteil ist.

Tabelle 59: Möglicher Regelungsinhalt für die Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens: Einzelfallprüfung

	Möglicher Regelungsinhalt	Bewertung
Konkrete Vorgabe	Vorgabe des Nachweises mindestens einer Wohnung durch den Grundsicherungsträger in kleinen Wohnungsmärkten, Vorgabe des Nachweises von Suchbemühungen	Einheitliches Verwaltungshandeln in diesem Kernbereich der Existenzsicherung
Abstrakte Vorgabe	Der Grundsicherungsträger muss ein Verfahren konzipieren, unter welchen Bedingungen von einer fehlenden Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums im Einzelfall auszugehen ist und für welchen Zeitraum weiterer Suchbemühungen eine weitere befristete Kostenübernahme erfolgt.	Ermöglicht Schwerpunktsetzung nach lokaler Wohnungsmarktlage und der Größe des Marktes

Quelle: Eigene Darstellung

Insbesondere die Ausgestaltung der Verfügbarkeitsprüfung hat für den Einzelfall eine sehr hohe Bedeutung und kann sich auch stark auf die Anzahl der Kostensenkungen auswirken. Die Sinnhaftigkeit einer kommunalen Steuerung ergibt sich aus der Möglichkeit, auf Besonderheiten des Wohnungsmarktes zu reagieren. Vor Gericht spielt die Einzelfallprüfung (und dort v.a. der Prüfschritt Verfügbarkeit / Unmöglichkeit der Kostensenkung) nach der Wahrnehmung der Autoren und den Ergebnissen der Fallstudien eine eher untergeordnete Rolle als Klagegrund, wenngleich die Verfügbarkeit in den Urteilen des BSG als wichtiges Kriterium benannt ist.

10.2.4 Unterstützung der Kommunen durch Fachgutachten und Excel-Tools

Sowohl in Weg 2 als auch in Weg 3 besteht die Möglichkeit, dass die Kommunen bei den ihnen überlassen Bemessungsaufgaben auch auf Daten und Hilfsmittel übergreifender Institutionen zurückgreifen sollen. Zwei Vorschläge seien an dieser Stelle unterbreitet.

10.2.4.1 Mietdaten als Fachgutachten

Das Problem der Mietdaten in Weg 1 besteht darin, dass sie entweder nur aufwendig zu generieren sind (Primärerhebungen) oder nicht amtlich sind (Angebotsmieten). Liegt die Entscheidung über die Verwendung von qualitativ besseren eigenen Daten oder den Einkauf von preisgünstigeren Angebotsmieten bei den Kommunen, so ist es auch möglich, dass die Angebotsmieten bundesweit als nicht amtliche Daten per Fachgutachten zur Verfügung gestellt werden und sich die Kommunen daraus bedienen können, aber nicht müssen. Bspw. könnte das BBSR die Ergebnisse seiner Angebotsmietauswertung jährlich mittelbereichsweise veröffentlichen. Es wäre dann zu prüfen, ob eine entsprechende Auswertung der Angebotsmietdatenbanken und deren Veröffentlichung, die in regelmäßigen Zeitabständen erfolgen müsste, durch die Lizenzrechte des BBSR langfristig gedeckt sind.

10.2.4.2 Excel-Tool

Ergänzend, aber prinzipiell auch unabhängig von einer stärkeren Normierung kann das vom IWU im Rahmen dieses Projektes entwickelte Excel-Tool die Kommunen bei der eigenen Berechnung der Angemessenheitsgrenzen unterstützen. Schwierigkeiten haben Kommunen und Gerichte bislang vor allem mit den Schlussfolgerungen, insbesondere, wenn – wie im Perzentilwertverfahren, im Belegungsmatrizenverfahren, dem Verfügbarkeitsverfahren oder dem Ermittlungspfad A im Indikatorverfahren – Angebot und Nachfrage quantifiziert werden. Das Excel-Tool dient hier also vor allem der Fehlervermeidung und der Standardisierung, rechtliche Verbindlichkeit kann und will es nicht haben. Gleichzeitig ist denkbar, dass bei einer sehr genauen rechtlichen Normung der Angemessenheit im Rahmen von Weg 2 oder 3 auch auf dem freien Markt Tool-Lösungen entstehen.

Einen Vorschlag für ein solches Tool hat das IWU im Rahmen des diesem Bericht zugrunde liegenden Forschungsprojekts erarbeitet. Es wurde als Excel-Datei so ausgeführt, dass die Nutzer damit das Perzentilwertverfahren in verschiedenen Untervarianten (inkl. des Ermittlungspfades A des Indikatorverfahrens), das Belegungsmatrizenverfahren sowie das Verfügbarkeitsverfahren berechnen können und damit jeweils der angemessene Anteil des Wohnungsmarktes und die dazu korrespondierende Angemessenheitsgrenze bestimmt wird.¹⁶⁸

Voreingestellt sind:

- das angebotsseitige Mengengerüst gemeindescharf (Quelle: Sonderauswertungen des Zensus)

Eingegeben werden müssen vom Nutzer:

- die Vergleichsräume durch Angabe der zum Vergleichsraum gehörigen Gemeinden und deren Gemeindekennziffern (hierdurch werden automatisch alle Zensusdaten der Gemeinden zugespielt und aufaddiert),
- Fallzahlen im SGB II/XII als Teil des nachfrageseitigen Mengengerüsts,
- die Häufigkeitsverteilung der Preise (in vereinfachter Version als Normalverteilung mit Mittelwert und Standardabweichung und in genauerer Version mit Perzentilen bzw. Preisklassen).

Das Tool arbeitet außerdem mit einer klaren Farbsignatur, so dass Eingaben, fakultative Ausdetaillierungen, Zwischenergebnisse und Endergebnisse auf jedem Blatt klar erkennbar sind.

¹⁶⁸ Das Referenzgruppenverfahren und das Wohngeldhaushaltsverfahren sind im Tool nicht berücksichtigt, da sie sich nicht für eine kommunale Umsetzung eignen. Wohnungsstandardverfahren und Ermittlungspfad B im Indikatorverfahren sind durch ihre stark normativ geprägten Anteile (Festlegung eines Standards, Festlegung eines Perzentils) wenig rechenintensiv und benötigen deshalb keine Unterstützung durch Tools.

Abbildung 53: Screenshots aus dem Tool: Oben Farblegende, unten Eingabemasken für die Vergleichsraumbildung und die Häufigkeitsverteilung der Preise

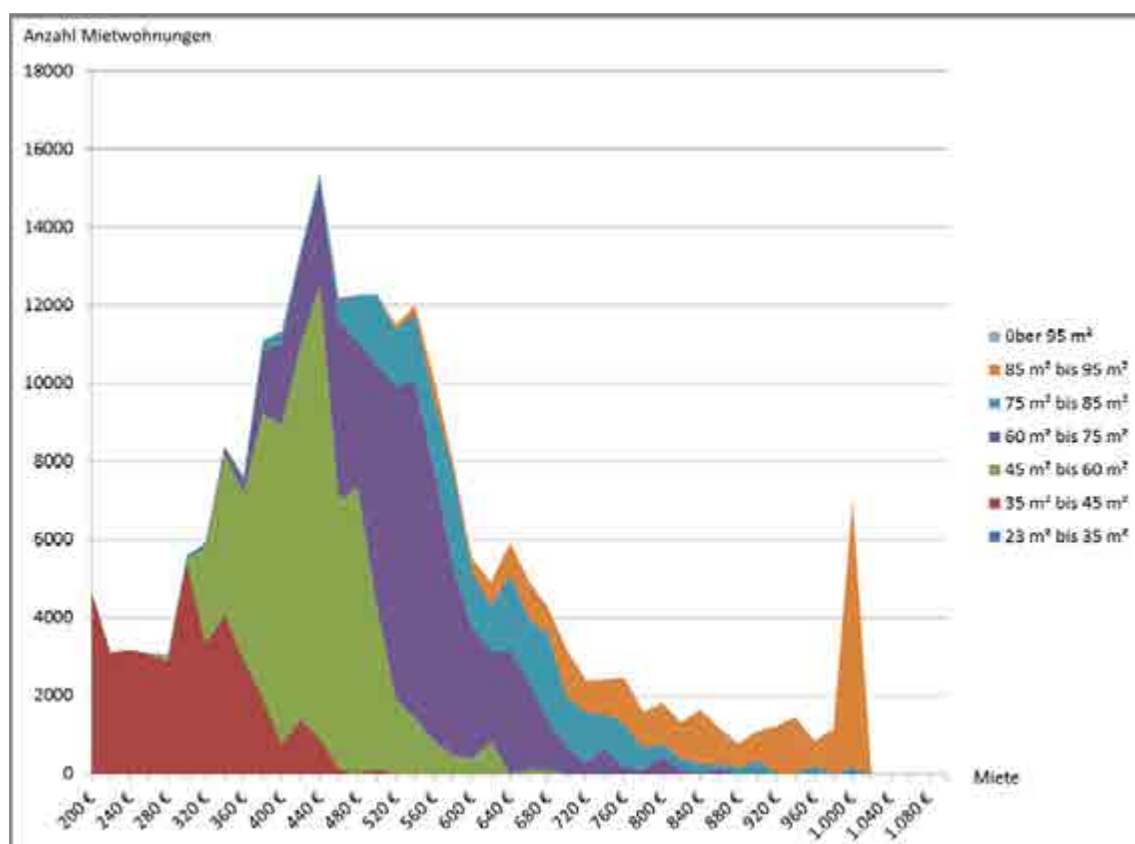
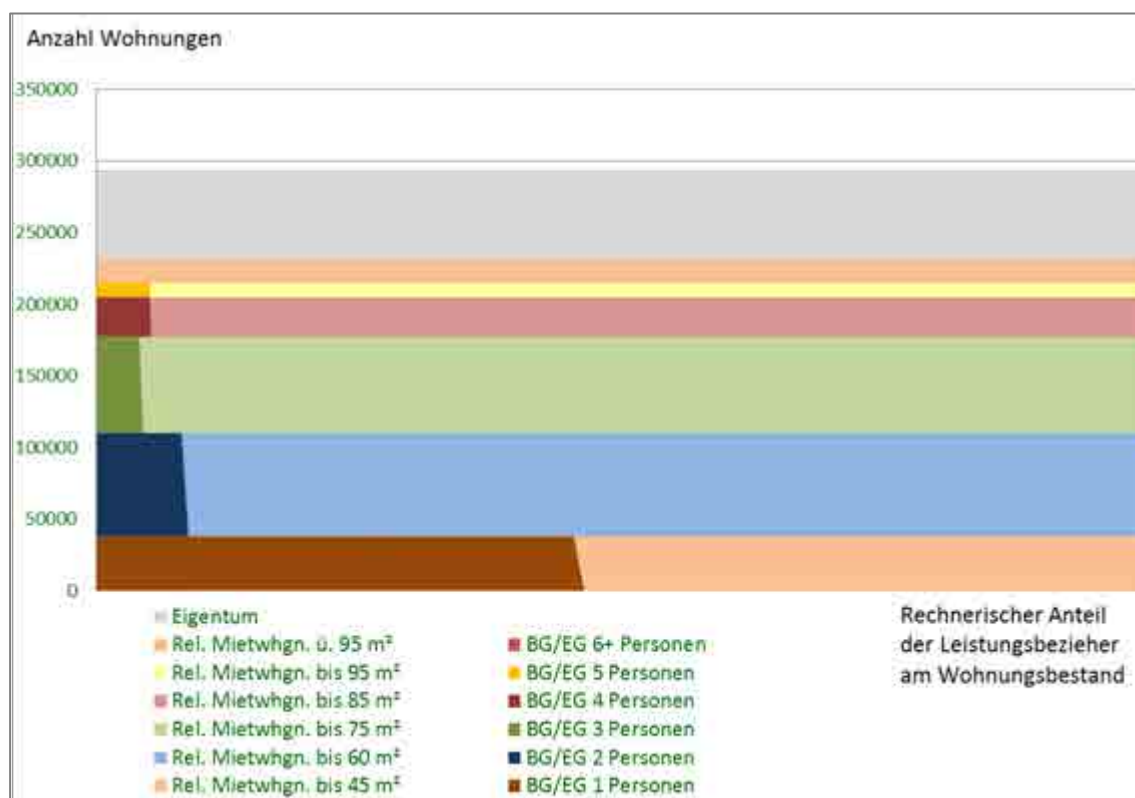
Farblegende				
	Eingabe von Werten durch den Anwender			
	Fakultative Eingabemöglichkeit, wenn detaillierte Werte bekannt			
text	Übernahme von Zahlen von anderen Blättern			
text	Übernahme von Zahlen aus externen Quellen			
text	Berechnung			
text	Rechenergebnis			

1	2	3	4	5
Baden-Württemberg	GKZ	Name	Bev11	HHi
Vergleichsraum Schorndorf	Gemeindekennziffer	Gemeindename	Bevölkerung nach Zensus	Zahl der Haushalte insgesamt
Summe bzw. gewichteter Durchschnitt Vergleichsraum		Vergleichsraum Schorndorf	77273	34267
1	8119055	Plüderhausen	9.250	4.074
2	8119067	Schorndorf, Stadt	38.316	17.208
3	8119076	Urbach	8.675	3.616
4	8119086	Winterbach	7.647	3.395
5	8119090	Remshalden	13.385	5.974

Vereinfachte Berechnung mit der Normalverteilung						
Vergleichsraum Schorndorf		Wohnfläche in m ² zwischen ...				
Neuvertragsmieten		35	50	65	80	95
bruttokalt		55	70	85	100	115
Mittelwert		8,68 €/m ²	8,68 €/m ²	7,91 €/m ²	7,42 €/m ²	7,27 €/m ²
Standardabweichung		1,83 €/m ²	1,83 €/m ²	1,75 €/m ²	1,58 €/m ²	1,51 €/m ²

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 54: Screenshots aus dem Tool: Visualisierungen von Mengengerüst und Preisen



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.5 Vergleichende Bewertung der drei Wege

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht hinsichtlich der prinzipiell möglichen Ermittlungsverfahren je Weg, der grundsätzlichen Datenverfügbarkeit sowie der zu erwartenden Entwicklungen gegenüber dem Status quo. Letzter Punkt greift somit die im Rahmen der Experteninterviews (vgl. Kapitel 5) skizzierten Problembeschreibungen der aktuellen KdUH-Praxis auf.

Wie in Tabelle 60 dargestellt sind bei den einzelnen Wegen unterschiedliche Verfahren möglich bzw. sinnvoll. Die Bedarfsdeckung wird als prinzipiell unabhängig von den Wegen betrachtet, ist aber – wie oben bereits diskutiert – hinsichtlich der Verfahren durch eine unterschiedliche Berücksichtigung der Verfügbarkeit und damit einer unterschiedlichen Verlagerung auf die Einzelfallebene gekennzeichnet.

Tabelle 60: Vergleichende Bewertung der drei Wege

	Weg 1: Bundesweite Festlegung von Angemessenheits- grenzen	Weg 2: Bundesweite Festlegung eines Ermittlungsverfahrens mit kommunaler Präzisierungsmöglichkeit bei der Tatsachenermittlung	Weg 3: Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens mit kommunalen Spielräumen
Wege und Verfahren			
Referenzgruppenverfahren	möglich, aber Empfehlung zur Verbesserung von Datenquellen	theoretisch möglich, aber mit erheblichen Erhebungsaufwand	
Wohngeldhaushaltsverfahren		-	
Wohnwertmerkmalsverfahren	-	prinzipiell möglich, aber faktisch eine bundesweite Verpflichtung zur Primärerhebung	
Perzentilwertverfahren	Prinzipiell möglich, wenn die Datenlage verbessert wird (keine Neuvertragsmieten; Angebotsmieten nicht amtlich)	möglich	
Belegungsmatrizenverfahren			
Verfügbarkeitsverfahren			
Indikatorverfahren			
Wege und Datenlage			
Datenverfügbarkeit	Aktuell eingeschränkte Datenverfügbarkeit (insbesondere Neuvertragsmieten)	Aktuell bessere Datenverfügbarkeit, meist mit gesondertem Erhebungsaufwand verbunden	
Wege und Problemlösungen			
„Rechtssicherheit“	Positive Entwicklung für Kommunen möglich, aber Einzelfallbeurteilung bleibt		
Verwaltungsaufwand und Kosten der Konzepterstellung	Geringer Aufwand für Kommunen hinsichtlich der Konzepterstellung.	Geringerer Aufwand für Kommunen hinsichtlich der Konzepterstellung, aber möglicherweise hoher Aufwand bei der Datenerfassung	Entwicklung abhängig von gewählter Normierung
Transparenz	Größere Nachvollziehbarkeit möglich.		
Vereinheitlichung	Vereinheitlichung möglich, aber bedeutet weniger Berücksichtigung von Besonderheiten der kommunalen Wohnungspolitik. Die Bedarfsdeckung erfolgt letztlich über die lokale Sicherstellung der Wohnraumversorgung		

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Empfehlungen zur Verbesserung der Datenquellen

Je nach Wahl der Kombination aus Weg und Verfahren kommen unterschiedliche Datenquellen zum Einsatz. Im Folgenden werden deshalb zu jeder als sinnvoll beurteilten und in den vorgestellten Verfahren zum Einsatz kommenden Datenquelle Vorschläge unterbreitet, wie die Aussagekraft erhöht werden kann. Leitend ist hier die Aussage des BVerfG, dass trotz der Bestätigung der Verfassungskonformität der Regelbedarfsermittlung erkennbare Bedenken aufzugreifen und die Bemessung entsprechend zu korrigieren bzw. weiterzuentwickeln ist (BVerfG 1 BvL 10/12, Rn. 141).

Grundsätzlich ist zu problematisieren, dass Neuvertragsmieten flächendeckend nicht vorliegen, weshalb insbesondere bei der EVS und der Wohngeldstatistik eine Erfassung des Mietvertragsbeginns vorgeschlagen wird.

10.3.1 SGB-II- und SGB-XII-Daten

Die SGB-II-Daten wurden in Kapitel 7 als sinnvolle Datenquelle für die kalten Nebenkosten eingeordnet. Auch bei den warmen Nebenkosten bieten sie Möglichkeiten, insbesondere wenn der Vorschlag aus Kapitel 9 und BSGE B 14 AS 60/12 R aufgegriffen wird, den Teilbetrag für die Gesamtangemessenheitsgrenze aus Heizkostenmittelwerten zu ermitteln und die Angemessenheit des Verbrauchsverhaltens als separaten, einzelfallbezogenen Prüfschritt in Abhängigkeit von der energetischen Gebäudequalität zu gestalten.

Die Problematik der SGB-II-Daten besteht bislang darin, dass die Software Allegro letztlich nur als Hilfsmittel für die Erstellung der Leistungsbescheide betrachtet wird, aber keine genauen Vorgaben zu deren Nutzung gemacht werden. Die Uneinheitlichkeit der Datenerfassung gilt in noch stärkerem Maße für die zkt, die andere Programme nutzen (vgl. Kapitel 7). Bei einer Entscheidung für Weg 1 der bundesweiten Errechnung von Angemessenheitsgrenzen erscheint es deshalb zumindest dann notwendig, die Eingabe der SGB-II-Daten qualitativ zu verbessern, wenn die Entscheidung für ein Verfahren zur Errechnung von Angemessenheitsgrenzen fällt, bei dem die kalten Nebenkosten über die SGB-II-Daten berücksichtigt werden oder Mietenstufen anhand von SGB-II-Daten gebildet werden. Bei Weg 2 gilt im Prinzip dasselbe, solange nicht im Rahmen von Wohnwertmerkmal-, Perzentilwert-, Belegungsmatrizen- oder Verfügbarkeitsverfahren eine Primärerhebung von den Kommunen gefordert wird, in deren Rahmen auch die Nebenkosten abgefragt werden können. Bei Weg 3 ist diese Verbesserung auch sinnvoll, allerdings kann die Vorgabe des Umgangs mit verschiedenen Fallkonstellationen von der Bundesebene (z.B. Dienstanweisungen der BA) verlagert werden an die Kommune oder weitere Akteure (z.B. Handlungsleitfäden der kommunale Spitzenverbände oder des Deutschen Vereins).

Inhaltlich erachten die Autoren folgende Verbesserungen für sinnvoll:

- Teilinklusivmieten sollten besser herausgerechnet werden. Dabei könnte man ggf. zwei Felder in der Datenbank (Allegro X-Sozial) hinzufügen, in denen die Fallkonstellationen bruttokalte und bruttowarme Inklusivmiete sowie kombinierte kalt-warme Nebenkosten auswählbar sind – die Aufteilung auf die Nebenkostenarten könnte dann durch die BA-Statistik erfolgen.
- Die Eingabe der anerkannten Kosten sollte auf die BG bezogen werden (und nicht mehr auf die HG). Bei den tatsächlichen Kosten sind die Angabe der Kosten der ganzen Wohnung und die Angabe weiterer HG-Mitglieder weiterhin sinnvoll. Die auf die BG entfallenden Anteile der tatsächlichen Kosten (Kopfteilprinzip per Hakensetzung anwählbar oder vorgeschlagener Wert korrigierbar) könnten in der BA-Statistik separat ausgewertet werden.
- Für kalte und warme Nach- und Rückzahlungen sollten eigene Felder in der Datenbank angelegt werden und diese auch nicht mehr mit anderen einmaligen Kosten wie Maklercourtage vermischt werden.

- Die PDF-Hefte der BA-Statistik sind aus Sicht der Autoren auch in jährlichem Turnus ausreichend, wenn dafür die Bemühungen zur konsistenten Zuordnung aller Nebenkostenbestandteile in die richtige Kostenart verstärkt werden. Der jährliche Turnus ermöglicht es, die Nach- und Rückzahlungen in den eben empfohlenen eigenen Feldern durch 12 zu teilen und auf alle Monate des Jahres umzulegen.
- Neben den in den sonstigen Verfahren relevanten Mittelwertberechnungen wurden für das Indikatorverfahren auch Perzentilwerte der SGB-II-Daten als Prüfgröße gewählt. Diese können momentan aber nicht berechnet werden – im Falle der Wahl dieses Verfahrens ist deshalb eine Umstrukturierung des Datawarehouse der BA erforderlich.
- Im Falle von Weg 3 erscheint auch eine kontrollierte Lockerung des Sozialdatenschutzes sinnvoll, so dass pseudonymisierte Daten an Dienstleister, die im Auftrag der Kommunen arbeiten, herausgegeben werden können.
- Im Bereich des SGB XII sollten die Daten zum Mengengerüst verbessert werden, in dem neben der Zahl der leistungsberechtigten Personen auch die Zahl der Einstandsgemeinschaften nach Größenklassen in die amtliche Statistik integriert werden. Zu diskutieren ist die Frage, inwiefern auch Mieten statistisch erfasst werden können.

Wie in Kapitel 7 beschrieben, sind die Kritikpunkte nicht so gravierend, dass sich die Einschätzung, die SGB-II-Daten seien die bestmögliche verfügbare Datenquelle für Nebenkosten, ändert. Für eine korrekte Errechnung von Bedarfen erscheint eine Verbesserung jedoch notwendig.

10.3.2 EVS und Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen

Die EVS wurde in der vorliegenden Studie für das Referenzgruppenverfahren verwendet. Alternativ ist eine Auswertung anhand der vierjährigen Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus möglich. Beide Datenquellen sind nur bei Weg 1 (und mit Einschränkungen bei Weg 2a)¹⁶⁹ zu empfehlen, wobei die regressionsanalytischen Regionalisierungsergebnisse aus Kapitel 8 wenig befriedigend sind. Um auf die Regression verzichten zu können müsste auf andere Formen der Regionalisierung zurückgegriffen werden. Bei einer Analyse nach Mietenstufen, die hilfsweise anhand der SGB-II-Daten gebildet wurden (vgl. Kapitel 8.3), kann eine Erhöhung der Fallzahl in der EVS und der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen helfen. Eine Erhöhung der Fallzahl auf ein Niveau, welches eine Berechnung auf Vergleichsraumbene ohne weitere externe Datenquellen ermöglicht, müsste bei beiden Datenquellen jedoch zu einer Vervielfachung der bisherigen Stichprobe führen.

Im Falle der Bildung von Mietenstufen nach dem SGB II verbleiben die Vorwürfe, die EVS lasse keine neueren Mietverträge selektieren und der Mikrozensus erfasse das Einkommen nicht ausreichend genau. Hier ließe sich durch die Erweiterung des Erhebungskatalogs nachsteuern, wobei die Autoren die Aufnahme des detaillierten Einkommens in den Mikrozensus für den sinnvolleren Weg halten. In beide Erhebungen sollten im Falle der Verwendung die Substandardmerkmale nach BSG-Rechtsprechung besser integriert werden.

10.3.3 Wohngeldstatistik

Die Wohngelddaten wurden im Rahmen der vorliegenden Studie bei dem Wohngeldhaushaltsverfahren verwendet. Die Berechnungen hierzu wurden in der vorliegenden Studie mit der Wohngeldstichprobe geführt und erforderten aufgrund geringer Fallzahlen innerhalb der Vergleichsräume häufig einen Rückgriff auf die SGB-II-Daten bei der Bestimmung des regionalen Preisniveaus. Dies ließe sich deutlich reduzieren, wenn auf die volle Wohngeldstatistik zurückgegriffen würde. Bei der Entscheidung für dieses Verfahren

¹⁶⁹ In diesem Fall müsste entweder die Überschreibung durch die Kommune mit einem anderen Verfahren erfolgen – oder die kommunale Erhebung erhebt Einkommensdaten. Beides erachtet das IWU als wenig zielführend.

(Weg 1 oder 2) sollte deshalb die hier exemplarisch durchgeführte Berechnung erneut mit der höheren Fallzahl durchgeführt werden.

Der zentrale Kritikpunkt an der Verwendung der Wohngelddaten liegt in der starken Bestandslastigkeit der Mieten begründet. Dem ließe sich begegnen, indem in der Wohngeldstatistik auch das Merkmal „Mietvertragsbeginn“ erfasst würde und die Errechnung der Angemessenheitsgrenze nur auf die neueren Mietverträge zurückgreifen würde. Die dann gegenüber Kapitel 8 höheren Ergebnisse ließen sich durch eine Absenkung des Perzentilwerts korrigieren.

10.3.4 Mietspiegeldaten und kommunale Primärdatenerhebungen

Mietspiegeldaten und kommunale Primärerhebungen sind in Weg 2 und 3 die einzig sinnvolle Lösung für das Wohnungsstandardverfahren und eine aufwändige, aber hochwertige Lösung für die drei häufigkeitsorientierten Verfahren. Die Zusammenlegung mit den Erhebungen für qualifizierte Mietspiegel generiert Synergieeffekte, die allerdings verstärkt werden könnten, indem die Zuständigkeit für die Mietspiegelerstellung ebenfalls an die Kreisebene delegiert würde. Hierfür sind nach der Föderalismusreform die Länder zuständig, der aktuelle Referentenentwurf für § 558 BGB enthält eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage. Auch die Übertragung der Mietspiegelerstellung von den Gemeinden an den Kreis ist bereits möglich.

Die Diskussion um die Qualitätsstandards beim qualifizierten Mietspiegel (vgl. eine entsprechende Arbeitsgruppe im Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz) ist für dessen Verwendung im SGB II hilfreich. Um die Probleme der Gewinnung einer geeigneten Ziehungsgrundlage zu reduzieren, sind idealerweise die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen und die Mietspiegelerstellung als Grund für die Datenübermittlung bspw. von Meldedaten (ohne Zustimmungserfordernis der Gemeinden direkt von den kommunalen Gebietsrechenzentren an die Kreise bzw. deren Dienstleister) sowie Grundsteuerdaten neu zu regeln.

Interessant ist auch die Diskussion, inwiefern die Mietspiegelerstellung anstatt auf freiwillige Befragungen auf alternative Erhebungsmethoden gestützt werden kann. Den Autoren erscheint hier (ohne dass im Rahmen dieser Studie qualifizierte Aussagen hierzu möglich sind) eine Koppelung an den Meldevorgang prüfenswert, da in diesem Fall immer direkt Neuvertragsmieten erfasst werden könnten. Dies würde aber erstens Anpassungen an dem Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete erfordern.¹⁷⁰ Zweitens mag eine derartige Befragung angesichts der Zahl der hierfür sinnvollerweise zu erhebenden Merkmale die erforderliche Zeit für den Meldevorgang erhöhen.

10.3.5 Angebotsmieten

Angebotsmietdatenbanken, die bei den häufigkeitsorientierten Verfahren zum Einsatz kommen können, sind bislang keine amtlichen Daten. Vor dem Hintergrund der Vielzahl an Orten, Portalen und Medien, an denen Angebote stattfinden, erscheint eine wie auch immer geartete Meldepflicht nicht realistisch. Auch eine Standardisierung von Angaben in Annoncen erscheint schwierig, allerdings gibt es in § 16a EnEV ein Vorbild, wie versucht wird, Immobilienannoncen „in kommerziellen Medien“ zu regulieren. Ähnliches könnte für die Angabe zur Wohnfläche sowie für die Angaben zu Grundmiete und den umgelegten Betriebskosten möglich sein. Auf die Möglichkeit der Veröffentlichung von Angebotsmieten als Fachgutachten wurde in Kapitel 10.2.4 eingegangen.

¹⁷⁰ In diesem Fall wäre die Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 BGB nur über die Vertragsabschlüsse der letzten Jahre möglich, wobei die preisstärkende Wirkung, die durch den Verzicht auf erhöhte Bestandsmieten hervorgerufen wird, ergebnisneutral kompensiert werden könnte durch eine Ausweitung der Vier-Jahres-Spanne.

Literaturverzeichnis

- Anders, Nadja 2015: Angemessenheit der Bedarfe für die Unterkunft am Beispiel der Stadt Dresden, in: Die Sozialgerichtsbarkeit. Zeitschrift für aktuelles Sozialrecht, Nr. 8, 434-444.
- Baranzini, Andrea/Schaerer, Caroline/Ramirez, José V./Thalmann, Philippe 2008: Do foreigners pay higher rents for the same quality of housing in Geneva and Zurich?, in: Swiss journal of economics and statistics, Jg. 144, Nr. 4, 703-730.
- Berlit, Uwe 2010: Sicherung einheitlicher Unterkunftsostengewährung durch Rechtsprechung (insb. des BSG) und kommunale Vielfalt?, in: info also, Jg. 28, Nr. 5, 195-204.
- Berlit, Uwe-Dietmar 2011a: § 22 Bedarfe für Unterkunft und Heizung, in: Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende, Lehr- und Praxiskommentar, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 530-603.
- Berlit, Uwe-Dietmar 2011b: § 22a Satzungsermächtigung, in: Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende, Lehr- und Praxiskommentar, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 603-615.
- Berlit, Uwe 2014: Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft (Teil 1), in: info also, Jg. 32, Nr. 6, 243-257.
- Berlit, Uwe 2015: Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft (Teil 2), in: info also, Jg. 33, Nr. 1, 7-14.
- Bleymüller, Josef 2012: Statistik für Wirtschaftswissenschaftler, München: Vahlen.
- Blien, Uwe/Gartner, Hermann/Stüber, Heiko/Wolf, Katja 2007: Expensive and low-price places to live: regional price levels and the agglomeration wage differential in Western Germany, IAB-Discussion Paper 15/2007, Nürnberg.
- Börstinghaus, Ulf P. 2015: § 558 – § 558d, in Blank, Hubert (Hrsg.): Mietrecht. Großkommentar des Wohn- und Gewerberaummietrechts (Schmidt-Futterer), 12., neu bearbeitete Auflage, München: C.H. Beck, 1673-2047.
- Braun, Reiner 2015: CBRE-empirica-Leerstandsindex 2009-2014. Ergebnisse und Methodik, online verfügbar unter: http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/CBRE-empirica-Leerstandsindex-Methode-2014-v.pdf (Zugriff: 4.10.2016).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2004: Wohnungsmärkte in Deutschland, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/Climate & Environmental Consulting Potsdam GmbH (CEC Potsdam)/Deutscher Wetterdienst (DWD) 2014: Handbuch Testreferenzjahre von Deutschland für mittlere, extreme und zukünftige Witterungsverhältnisse, Offenbach.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 2014: BAGFW-Positionspapier zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschließlich des Verfahrensrechts – im SGB II (Rechtsvereinfachung im SGB II), Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) 2010: Integration energetischer Differenzierungsmerkmale in Mietspiegel, Berlin / Bonn, BBSR-Online-Publikation 4/2010.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2012: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011, BBSR-Analysen Kompakt 01/2012.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) 2014: Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, 2. Aufl., Bonn.

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) 2015a: Wohnsituation und Wohnkosten von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich; Bearbeitet von Joachim Kirchner et al. BBSR-Online-Publikation 08/2015, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): 2015b: Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Bearbeitet von Michael Voigtländer et al., Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015c: BBSR-Typisierung als Beitrag für die wissenschaftliche und politische Debatte. Wachsen oder Schrumpfen? BBSR Analysen KOMPAKT 12/2015.
- Bundeskartellamt 2015: Freigabe des Erwerbs der GAGFAH durch die Deutsche Annington, Fallbericht, online: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Fusionskontrolle/2015/B1-241-14.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 4.10.2016).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2013: Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS) 1993: WBS 70. Leitfaden für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden in der Plattenbauweise, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2009: Energieausweis für Gebäude – nach Energieeinsparverordnung (EnEV 2009), Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2013: Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2009: Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Forschungen Heft 142, Berlin/Bonn.
- Butzer, Hermann/Keller, Ulf 2009: „Grundsicherungsrelevante Mietspiegel“ als Maßstab der Angemessenheitsprüfung nach § 22 SGB II, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Nr. 2, 65-71.
- Cischinsky, Holger/von Malottki, Christian/Rodenfels, Markus/Vaché, Martin 2014: „Repräsentativität“ im Mietspiegel – Stichprobenmethodische Anforderungen an qualifizierte und grundsicherungsrelevante Mietspiegel, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 67, Nr. 5, 239-250
- Cischinsky, Holger/Kirchner, Joachim/von Malottki, Christian 2017: Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende. In: Großmann, Katrin/Schaffrin, André/Smigiel, Christian (Hrsg.): Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS, 349-376.
- Dangschat, Jens S. 1997: Sag‘ mir, wo Du wohnst, und ich sag‘ Dir, wer Du bist! Zum aktuellen Stand der deutschen Segregationsforschung, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Jg. 27, Nr. 109, 619-647.
- Deutsche Bundesbank 2010 (Hrsg.): Ausgedehnter Investitionszyklus bei stabilen Preisen: Angebot und Nachfrage am deutschen Wohnungsmarkt in längerfristiger Perspektive, Monatsbericht Juni 2010.
- Deutscher Caritasverband e.V. 2014: Fachpapier Rechtsvereinfachung SGB II. Bewertung der in der Bundesländer-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im SGB II diskutierten Änderungsvorschläge, Freiburg.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2010: Pauschalierung von Unterkunftskosten im Hartz IV-System: Leistungskürzungen und Unterbietungswettbewerb der Kommunen sollen ermöglicht werden, Arbeitsmarkt Aktuell Nr. 11/2011, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2015: Stellungnahme des DGB Bundesvorstands zum Referentenentwurf eines 9. Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, Berlin.

- Deutscher Landkreistag 2013: Vorschläge zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II einschl. Verfahrensrecht, o.O.
- Deutscher Landkreistag 2015a: Rechtsvereinfachung im SGB II – der große Wurf für Jobcenter, Leistungsempfänger und Sozialgerichtsbarkeit? Die Sicht der kommunalen SGB II-Träger, Vortragsmanuskript von Dr. Irena Vorholz (Beigeordnete des Deutschen Landkreistages), 10. Hans-Böckler-Forum zum Arbeits- und Sozialrecht am 5.3.2015 in Berlin.
- Deutscher Landkreistag 2015b: Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, Berlin.
- Deutscher Sozialgerichtstag e.V. 2015: Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung vom 12. Oktober 2015, Potsdam.
- Deutscher Städtetag 2013: Vorschläge zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II einschl. Verfahrensrecht, Berlin.
- Deutscher Städtetag 2014: Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln.
- Deutscher Verein 2015: Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung (Bearbeitungsstand: 12. Oktober 2015), Berlin.
- Di Pasquale, Denise/Wheaton, William C. 1996: Urban economics and real estate markets, Englewood Cliffs: Pearson.
- Duncan, Otis Dudley/Duncan, Beverly 1955: A methodological analysis of segregation indexes, in: American Sociological Review, Jg. 20, Nr. 2, 210-217.
- von Einem, Eberhard 2016: Das verschlafene Jahrzehnt, in: von Einem, Eberhard (Hrsg.): Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden: Springer VS, 17-39.
- Friedrich, Lena 2008: Wohnen und innerstädtische Segregation von Migranten in Deutschland, Working Paper 21 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Gautzsch, Holger 2011: Mietspiegel und modernisierungsbedingte Mieterhöhungen – Relevanz für die Bestimmung der Kosten der Unterkunft gemäß SGB II und SGB XII, in: Sozialrecht Aktuell, Nr. 4, 137-143.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen 2009: Soziales Wohnen gerade in schwierigen Zeiten sichern. 10 Thesen des GdW zur aktuellen Diskussion über die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß SGB II, o.O.
- Großmann, Katrin/Schaffrin, André/Smigiel, Christian 2017 (Hrsg.): Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa, Wiesbaden: Springer VS.
- Groth, Andy 2013: Anmerkungen zum schlüssigen Konzept des BSG, Vortragsmanuskript im Rahmen der DLT-Fachtagung „Angemessenheit bei den Kosten der Unterkunft im SGB II“ vom 17.9.2012, Berlin.
- Harlander, Tilman 2012: Zuwanderung und „Überforderte Nachbarschaften“ – Zur Debatte um Segregation und Integration seit 1989, in: Harlander, Tilman/Kuhn, Gerd/Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse, Stuttgart/Zürich: Kraemer Verlag, 306-313.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter 2004: Stadtsoziologie: Eine Einführung, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Heising, Petra 2010: Wie leitet man richtige Richtwerte her? Zur Herleitung von Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft (KdU) gemäß SGB II, Empirica-Paper Nr. 195, Bonn.

- Held, Tobias/Nielsen, Jörg/Schürt, Alexander/Waltersbacher, Matthias o.J.: Aktuelle Mietenentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsmietenniveau? BBSR-Hintergrundpapier, Bonn.
- Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation 2014: MiKa Mietwertkalkulator zur Ermittlung von Wohnraummieten. Flyer und kostenpflichtiges Computerprogramm, Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV) (Hrsg.) 2012: Niedrigenergiehäuser. Wissenswerte Grundlagen zu Planung und Funktion. Energiesparinformationen Nr. 3. Bearbeitet vom Institut Wohnen und Umwelt und der Hessischen Energiesparaktion, Wiesbaden.
- Hinners-Tobrägel, Ludger 2002: Eigenschaften zusammengesetzter Zufallsvariabler – analytische Ableitungen und Monte-Carlo-Simulationen, in: Wild, Karl/Müller, R.A.E./Birkner, Ursula (Hrsg.): Referate der 23. GIL-Jahrestagung in Dresden 2002, 96-99.
- Hohmann, Eckart/Huschka, Denis/Möller, Joachim 2010 (Hrsg.): Der weiße Fleck. Zur Konzeption und Machbarkeit regionaler Preisindizes, Bielefeld.
- Huschens, Stefan 2015: Statistik und Sozialrecht, Dresden, online verfügbar unter: <http://wwwpub.zih.tu-dresden.de/~huschens/Sozialrecht.html> (Zugriff: 01.06.2016).
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) 2013: Neukonzeption der Typisierung im SGB II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 11/2013.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) 2010: Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Janßen, Andrea 2004: Segregation in Großstädten: Das Problem von Messung und Interpretation, in: Stadtforschung und Statistik, Nr. 1, 19-23.
- Kirchner, Joachim/Cischinsky, Holger/Rodenfels, Markus 2014: Transferleistungen zur Sicherung angemessenen Wohnens, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 60, Nr. 4, 379-412.
- Kopatz, Michael/Spitzer, Markus/Christanell, Anja 2010: Energiearmut. Stand der Forschung, nationale Programme und regionale Modellprojekte in Deutschland, Österreich und Großbritannien, Wuppertal Papers.
- Klerks, Uwe 2008: Aktuelle Probleme der Unterkunftskosten nach dem SGB II, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Nr. 12, 624-634.
- Klerks, Uwe 2011: Die neuen Regelungen zur Bestimmung der Angemessenheit von Unterkunftskosten – Stein der Weisen oder Stein des Anstoßes?, in: info also, Nr. 5, 195-202.
- Knickrehm, Sabine 2011: Schlüssiges Konzept, „Satzungslösung“ und Anforderungen des BVerfG vom 9.2.2010, in: Sozialrecht Aktuell, Nr. 4, 125-136.
- Knickrehm, Sabine 2015: Das schlüssige Konzept. Kontrollierte Methodenfreiheit bei Methodenvielfalt, in: Soziale Sicherheit, Jg. 64, Nr. 7, 287-293.
- Krauß, Karen 2011: Die Neuordnung der Kosten der Unterkunft und Heizung – eine erste Stellungnahme aus richterlicher Sicht, Sozialrecht aktuell, Jg. 15, Nr. 4, 144-148.
- Kühne-Büning, Lidwina 2005: Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnung und seiner Nutzungsleistungen, in: Kühne-Büning, Lidwina/Nordalm, Volker/Lieselotte, Steveling (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl., Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 7-17.
- Lerbs, Oliver/Sebastian, Steffen 2015: Mietspiegel aus ökonomischer Sicht – Vorschläge für eine Neuregulierung, IREBS Beiträge zur Immobilienwirtschaft, Heft 10.

- Loga, Tobias/Stein, Britta/Diefenbach, Nikolaus/Born, Rolf 2015: Deutsche Wohngebäudetypologie. Beispielhafte Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von typischen Wohngebäuden; Broschüre erarbeitet im Rahmen der EU-Projekte TABULA und EPISCOPE; 2. erweiterte Auflage, Darmstadt, online: http://episcopes.eu/fileadmin/tabula/public/docs/brochure/DE_TABULA_TypologyBrochure_IWU.pdf (Zugriff: 4.10.2016).
- von Malottki, Christian 2012: Empirische Aspekte bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft, in: info also - Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, Jg. 30, Nr. 3, 99-108.
- von Malottki, Christian 2014: Schlüssiges Konzept und Statistik. Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und des Bayerischen Landessozialgerichts zum „schlüssigen Konzept“ für die Landeshauptstadt München, in: info also - Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, Jg. 32, Nr. 3, 99-105.
- von Malottki, Christian/Berner, Boris 2010: Grundsicherungsrelevante Mietspiegel unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentlichen und private Fürsorge (NDV), Nr. 8, 349-354.
- von Malottki, Christian/Kirchner, Joachim 2011: Aktuelle kommunale Verfahren zur Regelung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft; in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Themenheft Soziale Absicherung des Wohnens, Bonn: Selbstverlag des BBSR, 545-556.
- von Malottki, Christian/Nuss, Galina 2015: Ansätze zur Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Heizung bzw. eines Klima-Bonus in den Kosten der Unterkunft. Eine Untersuchung im Auftrag der Kreise Marburg-Biedenkopf und Gießen, Darmstadt (unveröffentlicht).
- von Malottki, Christian/Vaché, Martin 2013: Energieeffizienz und die Kosten des Wohnens, in: RaumPlanung 169/4: 27-31.
- Maslow, Abraham 1943: A Theory of Human Motivation, in: Psychological Review, Jg. 50, Nr. 4, 370-396.
- Nationale Armutskonferenz 2015: Rechtsvereinfachung im SGB II für Veränderungen zugunsten der Leistungsberechtigten nutzen!, Stellungnahme der Nationalen Armutskonferenz, Köln/Berlin.
- Priemus, Hugo 2007: The Essentials of Social Housing. Keynote ENHR Conference „Sustainable Urban Areas“ in Rotterdam, online verfügbar unter: http://www.hogareal.de/Priemus_lecture_ENHR_Rotterdam_2007.pdf (Zugriff: 4.10.2016).
- Putz, Friedrich 2011: Ist die neue Satzungsermächtigung in § 22 a SGB II verfassungswidrig?, in: Soziale Sicherheit, Jg. 60, Nr. 6-7, 232-236.
- Rosen, Kenneth. T./Smith, Lawrence B. 1983: The Price-Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate, in: The American Economic Review, Jg. 73, Nr. 4, 779-786.
- Söhner, Wolfgang 2010: Heikos 2.0 – das Heilbronner Modell zur Berechnung angemessener Heizkosten, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 41, Nr. 1, 77-83.
- Sozialverband Deutschland e.V. Bundesverband (SoVD) 2015 Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, Berlin.
- Sunikka-Blank, Minna/Galvin, Ray 2012: Introducing the prebound effect: the gap between performance and actual energy consumption, in: Building Research & Information 40:3, 260-273.
- Techem o.J.: Energiekennwerte 2015, Eschborn.

- Thomé, Harald/Claus, Frieder 2015: Fachstellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Neunten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, Wuppertal/Esslingen.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) 2015: Stellungnahme zum Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, o.O.
- Wendel, Kay 2014: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main.
- Wheaton, William C. 1999: Real Estate “Cycles”: Some Fundamentals, in: Real Estate Economics, Jg. 27, Nr. 2, 209-233.

Glossar wohnungswirtschaftlicher und statistischer Fachbegriffe

Angebotsmieten: Preisangebote einer potenziellen Vertragspartei, i.d.R. des Vermieters. In der Praxis sind nur publizierte Angebotsmieten (v.a. in Internetportale oder Zeitungen) sowie die Angebote großer institutioneller Vermieter auswertbar. Damit handelt es sich um eine Teilmenge der Neuvertragsmieten, wobei das Angebot auch nicht dem tatsächlich vereinbarten Preis entsprechen muss.

Aggregatdaten, auch Makrodaten: Zusammenfassung von Individualdaten durch z.B. Durchschnittsbildung, Summenbildung, etc.

Arithmetisches Mittel: -> Durchschnitt

Auswahlsatz: Die Wahrscheinlichkeit, mit der eine oder mehrere Elemente einer Grundgesamtheit in eine Zufallsstichprobe gelangen.

Bestandsmieten: Tatsächlich gezahlte Mieten in bestehenden Mietverhältnissen zu einem Stichtag

Durchschnitt: -> Mittelwert

Funktionswert: Wert, der einer unabhängigen Variablen x durch eine Funktion zugeordnet wird. Er wird in der Praxis oft mit y bezeichnet („ y -Achse“).

Gewichtung: Berücksichtigung der Bedeutung eines Falls oder Faktors. Beim gewichteten -> Mittelwert werden die Einzelfälle mit ihrem Gewichtungsfaktor multipliziert. In geschichteten Stichprobenbefragungen (-> Schichtung) wird unterschiedlichen Rückläufen (oder auch einem unterschiedlichen Anteil an befragten Fällen nach Schichten) dadurch Rechnung getragen, dass in schwach besetzten Schichten die vorhandenen Fälle stärker gewichtet werden.

Grundmiete: Vereinbarte Mietzahlung des Mieters an den Vermieter ohne die in der jeweiligen Vertragskonstellation vereinbarten umzulegenden Nebenkosten. Ist – wie in den meisten Fällen – eine Nettokaltmiete vereinbart, so entspricht die Grundmiete der Nettokaltmiete. Im Falle von Teilklausivmieten sind einzelne Nebenkostenarten in der Grundmiete enthalten, so dass diese höher als die Nettokaltmiete ist.

Häufigkeitsverteilung: eine Methode zur statistischen Beschreibung von Daten (Merkmalswerten, hier z.B. wohnungsbezogene Mieten, Mieten pro Quadratmeter oder Wohnflächen). Mathematisch gesehen ist eine Häufigkeitsverteilung eine Funktion, die zu jedem vorgekommenen Wert angibt, wie häufig dieser Wert vorkommt. Man kann eine solche Verteilung als Tabelle, als Grafik oder näherungsweise über eine Funktionsgleichung (hier z.B. die Normalverteilung) beschreiben.

Hedonische Bereinigung: Statistisches Verfahren, um den Einfluss der (i.d.R. steigenden) Produktqualität auf die Preisentwicklung bei der Errechnung eines Preisindex herauszurechnen. Bei Wohnungen wird hier insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass die erhobenen Stichproben (oder Annoncenvollerhebungen) in den unterschiedlichen Perioden durch unterschiedliche Zusammensetzung nach Ausstattung oder Baualter geprägt sein können.

Heteroskedastizität: Unterschiedliche Streuung / Varianz einer Variable in Abhängigkeit von einer anderen Variable. Bei Stichproben kann dies dazu führen, dass Tests nicht mehr aussagekräftig sind.

Imputation: Verfahren zum Ersatz fehlender Angaben durch nicht verzerrende Werte, z.B. Mittelwerte oder regressionsanalytisch berechnete Schätzwerte.

Individualdaten, auch Mikrodaten: Daten, die einem individuellen Merkmalsträger (z.B. einer Person oder einem Haushalt) zugeordnet sind.

Klumpen: Form der Zufallsstichprobe, bei der innerhalb (oft geografisch definierter) Teileinheiten der Grundgesamtheit einer erhöhter Auswahlatz gezogen wird.

Konfidenzintervall, auch Vertrauensbereich oder Vertrauensintervall: Intervall, das die Präzision einer Niveauschätzung (z.B. eines Mittelwertes oder Quantils) einer Häufigkeitsverteilung angibt. Das Konfidenzintervall ist der Bereich, der bei unendlicher Wiederholung eines Zufallsexperiments mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit (dem Konfidenzniveau) die wahre Lage des Parameters einschließt.

Linksschief: Häufung der Messwerte rechts des Durchschnittes. -> Modalwert und -> Median sind größer als der Mittelwert.

Median: Der Median halbiert eine Häufigkeitsverteilung, d.h. eine nach der Größe geordnete Liste von Fällen. Oberhalb sowie unterhalb des Medians liegt die Hälfte aller Fälle. Er ist damit identisch mit dem 50. Perzentil (-> Perzentil). Bei -> rechtsschiefen Verteilungen ist der Mittelwert größer als der Median, bei -> linksschiefen Verteilungen ist es umgekehrt.

Mittelwert, auch Durchschnitt oder arithmetisches Mittel: Die Summe aller Werte dividiert durch die Anzahl aller Werte. In das gewichtete Mittel (-> Gewichtung) gehen die Werte entsprechend ihrer Bedeutung ein.

Modalwert oder Modus: Der am häufigsten vorkommende Wert einer Häufigkeitsverteilung.

Neuvertragsmieten: Bestandsmieten, die innerhalb eines eingegrenzten Zeitraums vor dem Erhebungsstichtag aufgrund eines neu abgeschlossenen Mietvertrags abgeschlossen wurden. Der Zeitraum kann sich auf die jüngste Vergangenheit beziehen (6 Monate in BMVBS 2013) oder am Mietrecht orientieren (4 Jahre in Börstinghaus 2015: 1731).

Ortsübliche Vergleichsmiete: Maßgeblicher Mietbegriff für eine einseitige Erhöhung der Miete in bestehenden Vertragsverhältnissen nach § 558 BGB. Umfasst die in den letzten vier Jahren abgeschlossenen Neuvertragsmieten sowie die in den letzten vier Jahren erhöhten Bestandsmieten. Kann durch Mietpiegel abgebildet werden.

Quantil: siehe Perzentil

Quintil: siehe Perzentil

Perzentile: Wird eine Menge von Merkmalsträgern nach dem Merkmal (z.B. Wohnflächen oder Quadratmetermieten) aufsteigend sortiert, so gibt das p-te Perzentil an, dass mindestens p% der Beobachtungen unterhalb dieses Wertes liegen. Das 50.-Perzentil (auch 50%-Quantil) ist der -> Median. Das 20. Perzentil (auch 20%-Quantil) wird auch als unterstes Quintil bezeichnet (vgl. Bley Müller 2012, 23). Teilweise wird der Begriff allerdings mehrdeutig bzw. falsch (vgl. Huschens 2015) verwandt und bezeichnet auch die Menge der Fälle bis zum untersten Quintil. Das Regelbedarfsermittlungsgesetz spricht nicht vom untersten Quintil, denn es geht dort um einen Mittelwert aus der Menge der Fälle des untersten Fünftels und nicht um das 20. Perzentil, d.h. die Oberkante der Menge. Dieser Mittelwert liegt niedriger als das unterste Quintil.

Rechtsschief: Häufung der Messwerte links des Durchschnittes. -> Modalwert und -> Median sind kleiner als der Mittelwert.

Redressement: Verfahren zur Gewichtung der -> Schichten einer Stichprobe anhand den Häufigkeiten der Schichten in einer externen Datenquelle.

Repräsentativität: Repräsentativität ist kein statistischer Fachbegriff. In Marktforschung und Alltagssprache wird darunter verstanden, dass aus Ergebnissen einer Stichprobe Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit gezogen werden können. Bedingungen hierfür sind v.a. Zufälligkeit der Ziehung und Erwartungstreue (vgl. Cischinsky et al. 2014). Vollerhebungen sind automatisch „repräsentativ“.

Regressionsanalyse: Analysemethode zur Berechnung eines funktionalen Zusammenhangs zweier oder mehrerer Merkmale, oft anhand von -> Individualdaten.

Schichtung: Unterteilung der Grundgesamtheit anhand sinnvoll bestimmter Strukturmerkmale in mehrere Gruppen, denen jeweils ein geeigneter Teilstichprobenumfang zugeordnet wird. Bei einer Stichprobenbefragung kann durch Schichtung eine Verzerrung des Rücklaufs kontrolliert werden und ggf. durch -> Gewichtung der Fälle gegengesteuert werden.

Schiefe: Maß für die Asymmetrie einer Verteilung im Vergleich zur Normalverteilung.

Spannenoberwert: Im Mietspiegel wird als solcher üblicherweise das 83,3. Perzentil verwendet, vereinzelte auch das 90. Perzentil. Die Spanne zwischen Spannenunterwert und Spannenoberwert umfasst somit 2/3 bzw. 4/5 der Fälle und bildet zivilrechtlich den Bereich der Ortsüblichkeit.

Standardabweichung: Maß für die Streubreite der Werte um den Mittelwert. Sie ergibt sich aus der Wurzel der -> Varianz.

Stichprobe: Teilmenge einer Grundgesamtheit, die nach einem Stichprobenkonzept gezogen wird und möglichst -> repräsentativ ist. Ist der Aufwand zu groß, um die gesamte Grundgesamtheit zu analysieren, können durch eine Analyse der Stichprobe unter der Inkaufnahme von Stichprobenfehlern Erkenntnisse gewonnen werden.

Streugrößen: Maßzahlen, die angeben, wie stark die Beobachtungen um den Mittelwert streuen. Z.B. Varianz, Standardabweichung, Spannweite etc.

Validität: Belastbarkeit der Auswertungen, insbesondere die Frage, ob die gewählten Messgrößen den zu messenden Sachverhalt korrekt wiedergeben. Zusammen mit Objektivität (Unabhängigkeit vom Messenden) und der Reliabilität (Reproduzierbarkeit) bildet die Validität die zentrale Anforderung an empirisches Arbeiten.

Varianz: Maß für die Streubreite der Werte um den -> Mittelwert. Die Varianz berechnet sich aus der Summe der quadrierten Differenzen der einzelnen Messwerte mit dem Mittelwert geteilt durch die Anzahl aller Messwerte.

Wohnungsbezogene Miete: Miete der gesamten Wohnung in €, der Begriff wird v.a. zur Abgrenzung von der Quadratmetermiete (in €/m²) verwendet.

Anhang: Interviewleitfäden und Arbeitshilfen

Leitfäden der Interviews in den Fallstudienkommunen aus Kapitel 3

Leitfaden Verwaltung

Beschreibung und Einschätzung der Wohnungsmarktlage

1. Wie schätzen Sie die Lage auf dem Mietwohnungsmarkt ein? Differenzieren Sie dabei nach Wohnungsgrößen, Wohnungsqualitäten und Wohnlagen.
2. Mögliche Einstufungen wären: Wohnungsnot, angespannter Markt, ausgeglichener Markt, Vermietbarkeit eingeschränkt, Vermietbarkeit nicht mehr gegeben.
3. Wie schätzen Sie die Wohnungsversorgung der Transferempfänger ein? Differenzieren Sie dabei nach der Art des Transferbezugs sowie nach der Haushaltsgröße?
4. Werden Grundsicherungsempfänger nach Ihrer Erkenntnis von Vermietern diskriminiert? Differenzieren Sie dabei nach dem Typ des Empfängers (Haushaltsgröße, Alter), dem Typ des Vermieters und der Leistungsart (SGB II und SGB XII).
5. Sind die Empfänger von Grundsicherungsleistungen gleichmäßig über das Stadt- bzw. Kreisgebiet verteilt oder gibt es Gebiete mit einem (weit) überdurchschnittlichen Transferbezug und wenn ja, wodurch zeichnen sich diese Gebiete aus (Baualter, Gebäudegröße, Verkehrserschließung, Bewohnerstruktur)?

Festlegung der Angemessenheitsgrenzen

1. Halten Sie die Kategorisierung in wohnungsstandardorientierte, vergleichsgruppenorientierte und verfügbarkeitsorientierte Ansätze für sinnvoll, wie würden Sie Ihre eigene Angemessenheitsgrenze einordnen und warum haben Sie sich für diese Vorgehensweise entschieden?
2. Haben Sie bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen neben dem Ziel der Sicherung des Existenzminimums auch eines der folgenden Ziele oder weitere nicht genannte Ziele berücksichtigt?
3. Vermeidung von Segregation
4. Vermeidung von Umzügen
5. Vermeidung von Mietpreissteigerungen
6. Einsparung von Heizenergie
7. Wie wurden diese Ziele konkret berücksichtigt? Wie wurden zur Vermeidung der Segregation beispielsweise die Vergleichsräume gebildet?
8. Für welche der nachfolgenden Werte haben Sie Angemessenheitsgrenzen festgelegt: a) die Nettokaltmiete, b) die kalten Nebenkosten, c) die Heizkosten, d) die Bruttokaltmiete und e) die Bruttowarmmiete? Wird die Einhaltung dieser Grenzen getrennt geprüft?
9. Haben Sie die Angemessenheitsgrenzen zusätzlich auch pro m² festgelegt? Wie verfahren Sie, wenn die wohnungsbezogenen Werte eingehalten, die m²-bezogenen Werte aber überschritten werden?
10. Anhand welcher Datenquellen haben Sie die Angemessenheitsgrenzen festgelegt und wie sind sie dabei vorgegangen.
11. Werden die Angemessenheitsgrenzen in zeitlich festgelegten Abständen überprüft oder machen Sie die Überprüfung von der Mietpreisentwicklung abhängig?
12. Wie werden die Angemessenheitsgrenzen von den Gerichten beurteilt?
13. Wie werden die angemessenen Heizkosten festgelegt?
14. Haben Sie Vorstellungen dazu, wie die Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und Heizung rechtssicherer gestaltet werden könnten, etwa durch gesetzliche Vorgaben zur Festlegung der Grenzen (Daten und Methoden) oder durch die Vorgabe von Grenzen durch den Gesetzgeber wie z.B. beim Wohngeld?

Anwendungspraxis

1. Wie hoch ist der Anteil der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften bei denen die Unterkunftskosten und bei denen die Heizkosten über den Angemessenheitsgrenzen liegen?
2. In welchem Umfang gehen die Überschreitungen der Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten auf zu hohe Kosten pro m² und auf zu große Wohnflächen zurück?
3. In welchem Umfang sind unangemessen hohe Unterkunftskosten auf Mieterhöhungen während des Leistungsbezugs zurückzuführen und in welchem Umfang bestanden sie bereits beim erstmaligen Leistungsbezug?
4. Wie hoch ist der Anteil der Bedarfs- bzw. Einstandsgemeinschaften bei denen die anerkannten Unterkunftskosten und bei denen die anerkannten Heizkosten über den Angemessenheitsgrenzen liegen?
5. Wie hoch ist der Anteil der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften bei denen die Unterkunftskosten und bei denen die Heizkosten nach einem abgeschlossenen Kostensenkungsverfahren über den Angemessenheitsgrenzen liegen?
6. Welche Gründe erlauben eine Anerkennung unangemessener Unterkunftskosten und welche eine Anerkennung unangemessener Heizkosten, wo sind diese Gründe festgehalten und existieren Unterschiede zwischen dem SGB II und dem SGB XII?
7. Werden die unangemessenen Unterkunfts- und die unangemessenen Heizkosten bereits bei der Antragstellung thematisiert?
8. Wird die Aufforderung zur Kostensenkung einfach versandt oder erfolgt zunächst ein Gespräch über die Wohnsituation?
9. Erhalten Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mit unangemessenen Unterkunftskosten und mit unangemessenen Heizkosten in jedem Fall eine Kostensenkungsaufforderung oder gibt es davon Abweichungen, wie werden diese begründet und wie viele Gemeinschaften sind davon betroffen?
10. Wie reagieren Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften auf Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten und auf Aufforderungen zur Senkung der Heizkosten im SGB II und SGB XII. Geben Sie nach Möglichkeit Anteile an. Folgende Reaktionen sind möglich:
 - a. Keine Reaktion
 - b. Nachfrage bei der Bewilligungsstelle (ohne Widerspruch)
 - c. Hinweise auf mangelnde Verfügbarkeit (ohne Widerspruch)
 - d. Widerspruch
 - e. Senkung der Unterkunftskosten in vorhandener Wohnung
 - i. durch geringere Miete
 - ii. durch Untervermietung
 - f. Umzug
11. Wie reagieren Bedarfsgemeinschaften auf Kürzungen der Unterkunftskosten und auf Kürzungen der Heizkosten im SGB II und SGB XII. Geben Sie nach Möglichkeit Anteile an. Folgende Reaktionen sind möglich:
 - a. keine Reaktion, d.h. Akzeptanz der Kostensenkung
 - b. Nachfrage bei der Bewilligungsstelle (ohne Widerspruch)
 - c. Hinweise auf mangelnde Verfügbarkeit (ohne Widerspruch)
 - d. Widerspruch
 - e. Senkung der Unterkunftskosten in vorhandener Wohnung
 - i. durch geringere Miete
 - ii. durch Untervermietung
 - f. Umzug
12. In welchem Umfang kommt es zu Widersprüchen gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für die Unterkunft und gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für die Heizung? Hierzu existieren teilweise bereits Ergebnisse aus der Online-Befragung.

13. Wie werden Widersprüche gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für die Unterkunft und gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für die Heizung begründet? Versuchen Sie die unterschiedlichen Gründe zu quantifizieren.
14. In welchem Umfang führen Widerspruchsverfahren gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für die Unterkunft und gegen die Nichtanerkennung von Aufwendungen als Bedarf für die Heizung im SGB II und SGB XII zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung? Hierzu existieren teilweise bereits Ergebnisse aus der Online-Befragung.
15. Wie reagieren Sie, wenn Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten und auf Aufforderungen zur Senkung der Heizkosten ignoriert werden und spielt dabei die Wohndauer und die Art des Leistungsbezugs (SGB II und SGB XII) eine Rolle?
16. Wie reagieren Sie auf Nachfragen der Leistungsbezieher (ohne Widerspruch) hinsichtlich der unangemessenen Unterkunftskosten und der unangemessenen Heizkosten und spielt dabei die Wohndauer und die Art des Leistungsbezugs (SGB II und SGB XII) eine Rolle?
17. Wie reagieren Sie auf Hinweise der mangelnden Verfügbarkeit angemessener Wohnungen (ohne Widerspruch) und spielt dabei die Wohndauer und die Art des Leistungsbezugs (SGB II und SGB XII) eine Rolle?
18. Wie reagieren Sie auf Widersprüche gegen Kürzungen der Unterkunftskosten und gegen Kürzungen der Heizkosten und spielt dabei die Wohndauer und die Art des Leistungsbezugs (SGB II und SGB XII) eine Rolle?
19. Gibt es Obergrenzen für die Übernahme von Unterkunftskosten und von Heizkosten oberhalb der Angemessenheitsgrenze (SGB II und SGB XII)?
20. Wie hoch ist der Arbeitsaufwand bei Widersprüchen gegen Kürzungen der Unterkunftskosten und bei Widersprüchen gegen Kürzungen der Heizkosten?
21. Wie hoch ist der Arbeitsaufwand von Gerichtsverfahren, die auf Kürzungen der Unterkunftskosten und auf Kürzungen der Heizkosten zurückgehen?
22. In welchem Umfang kommt es zu kostensenkungsbedingten und sonstigen Umzügen von Leistungsbezieherinnen und in welchem Umfang wird Umzügen von Leistungsbezieherinnen zugestimmt.
23. Aus welchen Gründen werden sonstige Umzüge von Leistungsbezieherinnen genehmigt? Versuchen Sie die Gründe zu quantifizieren.
24. Wie wird die Unzumutbarkeit einer Wohnung festgelegt?

Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt

1. Sind die Angemessenheitsgrenzen veröffentlicht und wenn ja, in welcher Form ist das geschehen? Warum haben Sie sich so entschieden?
2. Ist eine Anpassung der Mieten von Grundsicherungsempfängern an die Angemessenheitsgrenzen zu beobachten und gibt es dabei Unterschiede zwischen Anbietertypen?
3. Beobachten Sie Anpassungen des Wohnungsangebots an den Bedarf der Grundsicherungsempfänger, wie z.B. die Aufteilung großer Wohnungen in kleine Wohnungen?
4. Ist eine Zunahme von Grundsicherungsempfängern in energetisch schlechten Wohnungsbeständen zu beobachten?
5. Gibt es Vermieter, die sich auf die Versorgung von Grundsicherungsempfängern konzentriert haben?
6. Sind ausreichend Möglichkeiten zur Anmietung angemessener Wohnungen in den verschiedenen Stadtteilen / Gemeinden vorhanden?
7. Welche Stadtteile / Gemeinden weisen einen überdurchschnittlichen und welche einen weit überdurchschnittlichen Anteil an Grundsicherungsempfängern auf und wie lassen sich diese Gebiete beschreiben (Stigmatisierung, infrastrukturelle Anbindung, Gebäudealter, Gebäudegröße).
8. Wie hat sich die Zahl der Leistungsbezieher nach dem SGB II und dem SGB XII im Zeitablauf entwickelt?

9. Hat sich die Verteilung der Empfänger von Grundsicherungsleistungen über das Stadtgebiet / Kreisgebiet im Zeitablauf verändert und ging diese Veränderung mit einer Anpassung der Angemessenheitsgrenzen einher?
10. Ist der Anteil der Leistungsbezieher in den Stadtteilen / Gemeinden mit einem (weit) überdurchschnittlichen Anteil an Leistungsbeziehern im Zeitablauf angestiegen?
11. Ist bei einer Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen Ihrer Meinung nach mit zusätzlichen Grundsicherungsberechtigten zu rechnen und haben Sie eine solche Entwicklung schon einmal beobachtet?
12. Sehen Sie die Gefahr, dass bei einer an der Verfügbarkeit orientierten Angemessenheitsgrenze (oder bei zahlreichen Einzelfallausnahmen wegen mangelnder Verfügbarkeit) ein Wohnkonsum und Wohnkosten finanziert werden, den bzw. die sich Haushalte ohne Transferbezug nicht leisten können.
13. Erwarten Sie einen Anstieg der Zahl der Grundsicherungsempfänger durch die hohe Zuwanderung von Flüchtlingen und wie wird sich das Ihrer Meinung nach auf die Angemessenheitsgrenzen auswirken?

Erfassung in der Statistik

1. Welche Merkmale werden bei Leistungen nach dem SGB II statistisch erfasst:
 - a. Identitätsnummer der Wohnung
 - b. Alter der Wohnung
 - c. Größe der Wohnung (nicht nur der auf die Bedarfsgemeinschaft entfallende Teil)
 - d. Unterkunft-, Neben- und Heizkosten der Wohnungsgemeinschaft
 - e. Anzahl der Mitglieder der Wohnungsgemeinschaft
 - f. Identitätsnummer der Bedarfsgemeinschaft
 - g. Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft
 - h. tatsächliche und anerkannte Unterkunft-, Neben- und Heizkosten der Bedarfsgemeinschaft
2. Erfolgt die statistische Erfassung anhand der Eingabe zur Leistungsberechnung (Allegro, Prosoz) oder als separate Eingaben in eine Datenbank?
3. Welche Merkmale werden bei den Leistungen nach dem SGB XII statistisch erfasst und erfolgt die Erfassung anhand der Eingabe zur Leistungsberechnung oder als separate Eingaben in eine Datenbank?
4. Wie werden Erstattungen und Nachzahlungen von Nebenkosten und von Heizkosten im SGB II und SGB XII statistisch erfasst? Werden sie mit den laufenden Neben- und Heizkosten summiert? Werden Sie vorher durch zwölf geteilt? Welche Vorgaben macht die Bundesagentur für Arbeit?
5. Wie werden einmalige Heizkosten (z.B. der Einkauf von Heizöl) der Eigentümer und der Mieter erfasst?
6. Welche Unterkunfts- und Nebenkosten werden statistisch erfasst, wenn der Mietvertrag die Nebenkosten nicht oder nur teilweise ausweist, weil sie vollständig oder zum Teil in der Miete enthalten sind?
7. Welche Unterkunfts-, Neben- und Heizkosten werden statistisch erfasst, wenn der Mietvertrag die Neben- und Heizkosten nicht oder nur teilweise ausweist, weil sie vollständig oder zum Teil in der Miete enthalten sind?
8. Wie werden anerkannte Kosten erfasst, die oberhalb der Angemessenheitsgrenze liegen?
9. Wie werden Mieterhöhungen erfasst?
10. Werden Kürzungen der anerkannten Unterkunfts- und Heizkosten erfasst? Werden bei Kürzungen der anerkannten Unterkunfts- und Heizkosten die Unterkunfts- und Heizkosten oder die Nebenkosten reduziert?

Leitfaden Wohnungsanbieter

Einschätzung der Wohnungsmarktlage und Wohnungsversorgung

11. Wie schätzen Sie die Lage auf dem Mietwohnungsmarkt ein? Differenzieren Sie dabei nach Wohnungsgrößen, Wohnungsqualitäten und Wohnlagen. Mögliche Einstufungen sind: Wohnungsnot, angespannter Markt, ausgeglichener Markt, Vermietbarkeit eingeschränkt, Vermietbarkeit nicht mehr gegeben.
12. Wie schätzen Sie die Wohnungsversorgung der Grundsicherungsempfänger hinsichtlich der Wohnfläche und der Wohnungsqualität ein? Differenzieren Sie dabei nach der Haushaltsgröße und der Art des Leistungsbezugs.
13. Sind die Empfänger von Grundsicherungsleistungen Ihrer Meinung nach gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt oder gibt es Gebiete mit einem überdurchschnittlichen Transferbezug und wenn ja, wodurch zeichnen sich diese Gebiete aus (Baualter, Gebäudegröße, Verkehrserschließung, Bewohnerstruktur)?
14. Wohnen in Ihrem Bestand Empfänger von Grundsicherungsleistungen?
15. Gibt es in Ihrem Bestand Gebäude, in denen mehrere Wohnungen an Grundsicherungsempfänger vermietet sind? Versuchen Sie diese Wohnungen zu beschreiben (Baualter, Gebäudegröße, Lage und (energetische) Qualität).
16. Haben Sie Wohnungen an Personen vermietet, die zum Zeitpunkt der Vermietung bereits Grundsicherungsleistungen bezogen? Aus welchen Gründen haben Sie die Wohnungen an diese Haushalte vermietet? Kommen für die Vermietung an Grundsicherungsempfänger nur bestimmte Bestände infrage und versuchen Sie bestimmte Bestände von Grundsicherungsempfängern frei zu halten?

Einschätzung der Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten

17. Kennen Sie die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII?
18. Wo würden Sie die Angemessenheitsgrenzen zwischen den Angebotsmieten und den ortsüblichen Vergleichsmieten für einfache Wohnungen verorten?
19. Halten Sie die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten für zu niedrig, zu hoch oder für passend? Wäre eine Anpassung an die Mietentwicklung erforderlich?
20. Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Grundsicherungsempfänger ein, deren Unterkunfts- und Heizkosten die Angemessenheitsgrenzen übersteigen? Liegen die Mieten der Grundsicherungsempfänger Ihrer Meinung nach überwiegend unter den Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten? Wie sieht es Ihrer Meinung nach bei den Heizkosten aus?
21. Halten Sie die separaten Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten für sinnvoll?
22. Ist es für unangemessen wohnende Grundsicherungsempfänger Ihrer Meinung nach möglich eine unter den Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten liegende Wohnung zu finden und welche Merkmale (Baualter, Gebäudegröße, Lage und (energetische) Qualität) weisen diese Wohnungen auf? Gibt es Unterschiede zwischen unterschiedlichen Haushaltsgruppen?
23. Entsprechen die Mieten Ihrer an Grundsicherungsempfänger vermieteten Wohnungen den Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten? Wie sieht es Ihrer Meinung nach bei den Heizkosten aus?
24. Gibt es Wohnungen, die Sie für eine Miete in Höhe der Angemessenheitsgrenze vermieten würden? Welche Merkmale weisen diese Wohnungen hinsichtlich Baualter, Gebäudegröße, Lage und (energetische) Qualität auf?
25. Halten Sie eine energetische Sanierung Ihrer an Grundsicherungsempfänger vermieteten Wohnungen für machbar ohne die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten zu überschreiten?

26. Haben Sie Grundsicherungsempfänger, die in Ihren Wohnungen zu teuer wohnen, schon einmal eine andere, angemessene Wohnung in Ihrem Bestand angeboten oder haben Sie sich für die Zeit des Leistungsbezuges vorübergehend mit einer niedrigeren, dem Angemessenheitswert entsprechenden Miete einverstanden erklärt? Falls ja, was passiert nach Ende des Leistungsbezuges?

Leitfaden Sonstige Wohnungsmarktakeure

Einschätzung der Wohnungsmarktlage und Wohnungsversorgung

1. Wie schätzen Sie die Lage auf dem Mietwohnungsmarkt ein? Differenzieren Sie dabei nach Wohnungsgrößen, Wohnungsqualitäten und Wohnlagen. Mögliche Einstufungen sind: Wohnungsnot, angespannter Markt, ausgeglichener Markt, Vermietbarkeit eingeschränkt, Vermietbarkeit nicht mehr gegeben.
2. Wie schätzen Sie die Wohnungsversorgung der Grundsicherungsempfänger hinsichtlich der Wohnfläche und der Wohnungsqualität ein? Differenzieren Sie dabei nach der Haushaltsgröße und der Art des Leistungsbezugs.
3. Sind die Empfänger von Grundsicherungsleistungen Ihrer Meinung nach gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt oder gibt es Gebiete mit einem überdurchschnittlichen Transferbezug und wenn ja, wodurch zeichnen sich diese Gebiete aus (Baualter, Gebäudegröße, Verkehrserschließung, Bewohnerstruktur)?
4. Werden Grundsicherungsempfänger von Vermietern Ihrer Meinung nach diskriminiert? Differenzieren Sie nach dem Typ des Leistungsempfängers (Haushaltsgröße, Alter) und dem Typ des Vermieters.

Einschätzung der Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten

1. Kennen Sie die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII?
2. Wo würden Sie die Angemessenheitsgrenzen zwischen den Angebotsmieten und den ortsüblichen Vergleichsmieten für einfache Wohnungen verorten?
3. Halten Sie die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten für zu niedrig, zu hoch oder für passend? Wäre eine Anpassung an die Mietentwicklung erforderlich?
4. Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Grundsicherungsempfänger ein, deren Unterkunftskosten und deren Heizkosten die Angemessenheitsgrenzen übersteigen? Liegen die Mieten der Grundsicherungsempfänger Ihrer Meinung nach überwiegend unter den Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten? Wie sieht es Ihrer Meinung nach bei den Heizkosten aus?
5. Halten Sie die separaten Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunfts- und Heizkosten für sinnvoll?
6. Ist es für unangemessen wohnende Grundsicherungsempfänger Ihrer Meinung nach möglich eine unter den Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten liegende Wohnung zu finden und welche Merkmale (Baualter, Gebäudegröße, Lage und (energetische) Qualität) weisen diese Wohnungen auf? Gibt es Unterschiede zwischen unterschiedlichen Haushaltsgruppen?

Leitfaden der Experteninterviews aus Kapitel 5

Existenzminimum, Angemessenheit und weitere Zielsetzungen

1. Wie ist das verfassungsrechtliche Ziel des Existenzminimums im Bereich Wohnen zu beschreiben?
2. Wie ist das Ziel der Angemessenheit des Wohnens zu beschreiben?
3. In welchem Verhältnis stehen diese beiden Ziele zu weiteren Zielsetzungen?

Wahrnehmung der aktuellen KdU-Praxis und mögliche Reformansätze

1. Wo gibt es Probleme bei der aktuellen KdU-Praxis bzw. welche sind von besonderer Relevanz?
2. Welche normative Bedeutung haben nach Ihrer Einschätzung folgende Punkte für die KdU-Praxis:
 - a. Umzüge von Leistungsbeziehern
 - b. Mietpreis steigernde Wirkungen
 - c. Gettoisierung
 - d. Rechtsunsicherheit / häufige Klagen
 - e. Sonstiges
3. Welche empirische Relevanz haben die eben genannten Punkt für die KdU-Praxis?
4. Inwiefern kann Problemen der KdU-Praxis durch die Möglichkeit der Satzungsermächtigung (§ 22a SGB II) begegnet werden?
5. Welche Bedeutung hat die von BMVBS (heute BMUB) veröffentlichte Arbeitshilfe zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenze in der Praxis?
6. Sollte § 22 SGB II neu gefasst werden? Warum?
7. Welche grundlegenden Optionen der Neufassung sind möglich und in welchem Verhältnis stehen diese zu den Problemen der KdU-Praxis und den Zielen einer Neufassung?
8. Ist eine kommunale Verantwortung zur Wahl eines schlüssigen Konzepts („Methodenfreiheit“) sachgerecht bzw. wünschenswert? Warum?
9. Sollten den Kommunen im Fall einer bundespolitischen Vorgabe zur Angemessenheit Abweichungsspielräume erhalten bleiben? Warum?

Instrumentelle Fragen der Ausgestaltung

1. Sind Zumutbarkeitsregeln des Wohnens gesetzlich zu definieren und wenn ja, wie könnten diese aussehen?
2. Welche Wohnflächen können als zumutbar, welche noch als angemessen betrachtet werden?
3. Welches Wohnsegment als zumutbar, welches noch als angemessen betrachtet werden?
4. Unter welcher Maßgabe sind Vergleichsräume (für die Bestimmung der Angemessenheitsgrenze) zu definieren?
5. Wie ist eine konkrete Wohnalternative nachzuweisen?
6. Wie sind wohnbezogene Sonderbedarfe (Menschen mit Behinderung; Personen mit Umgangsrecht) zu berücksichtigen?
7. Wie sollte mit außergewöhnlichen Wohnungsmarktlagen umgegangen werden?
 - a. angespannter Wohnungsmarkt (Bestandsmiete hoch, aber jeder Umzug produziert noch höhere Mieten)
 - b. leerstandsgeprägter Wohnungsmarkt (Es findet sich immer eine noch kleinere oder billigere Wohnung)
8. Welcher Mietbegriff ist für die Bestimmung der Angemessenheit sachgerecht?
9. Wie können Kosten der Heizung sachgerecht einbezogen werden?
10. Welche Datenquellen sind bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenze mit jeweils welcher Zielsetzung zugrunde zu legen?
11. Wie sind konkurrierende Nachfrager bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze zu berücksichtigen?
12. Wie ist eine ausreichende Häufigkeit von anmietbaren Wohnungen festzustellen?
13. Wie ist eine Fortschreibung der Angemessenheitsgrenze auszugestalten?

14. Welche Datengrundlagen sind bundeseinheitlich aufzubauen?

Übersicht veröffentlichter Arbeitshilfen, Fachanweisungen, Behördenberichte, etc.

Verfasser	Datum	Titel	Beschreibung
Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration	verschiedene	Vollzugshinweise für Jobcenter: Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)	Hinweise zur Gewährung von KdU, insbesondere Angemessenheit und schlüssiges Konzept; zur Herausgabe interner kommunaler Richtlinien; Rechtsfragen zum Vollzug; Zuschuss zu angemessenen KdU für Auszubildende; Abruf der Bundesbeteiligung an KdU
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg	01.09.2015	Fachanweisung zu § 22 SGB II	Fachanweisung
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	01.04.2014	KdU-Richtlinien: Werkstattbericht aus der Praxis.	Tagungsbericht
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	2009	Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen	Forschungsbericht
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Januar 2013	Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen	Arbeitshilfe
Deutscher Verein	21.06.2011	Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII	Beschreibung der aktuellen Rechtslage und Umsetzungsempfehlungen
Deutscher Verein	12.03.2014	Empfehlungen des Deutschen Vereins zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach §§ 22 ff. SGB II und §§ 35 ff. SGB XII	Beschreibung der aktuellen Rechtslage und Umsetzungsempfehlungen
Deutscher Verein	11.03.2015	Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII	Beschreibung der aktuellen Rechtslage und Umsetzungsempfehlungen
Landkreistag Saarland	01.01.2015	Handlungsanleitung zur Anerkennung der Kosten für Unterkunft nach §§ 22 ff. SGB II und § 35 SGB XII im Saarland	Arbeitshilfe
Ministerium des Innern und für Kommunalaufsicht Brandenburg	08.02.2010	Zusammenfassender Bericht zur Querschnittsprüfung Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II in den Landkreisen des Landes Brandenburg	Bericht
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	01.09.2013	Arbeitshilfe: Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. 6. Auflage	Arbeitshilfe
Niedersächsischer Landkreistag	19.04.2012	Expertenworkshop zur Handreichung für die Erstellung kommunaler Satzungen	Stellungnahme zur Konzeption der Arbeitshilfe des BMVBS

Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen Bremen	01.01.2014	Verwaltungsanweisung zu § 22 SGB II, §§ 35, 36 SGB XII und AsylbLG, soweit es um Wohnraum ausserhalb der ZAST und der Gemeinschaftsunterkünfte geht – Bedarfe für Unterkunft und Heizung und zur Sicherung der Unterkunft	Verwaltungsanweisung
Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin	24.11.2015	Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 SGB II und §§ 35 und 36 SGB XII (AV-Wohnen)	Ausführungsvorschriften

Übersicht Positionspapiere, Stellungnahmen, etc.

Verfasser	Datum	Titel	Beschreibung
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	14.10.2014	BAGFW-Positionspapier zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschließlich des Verfahrensrechts – im SGB II (Rechtsvereinfachung im SGB II)	Stellungnahmen u.a. zu Kostendeckelung bei Umzügen, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Gesamtangemessenheitsgrenze, Genossenschaftsanteile als Mietkaution
Deutscher Caritasverband e.V.	20.07.2014	Fachpapier Rechtsvereinfachung SGB II. Bewertung der in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im SGB II diskutierten Änderungsvorschläge	Stellungnahmen u.a. zu Kostendeckelung bei Umzügen, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Gesamtangemessenheitsgrenze, Genossenschaftsanteile als Mietkaution, Trennung Haushaltsstrom und Heizstrom, Berücksichtigung der Kosten für die Haushaltsenergie, dezentrale Warmwasseraufbereitung, Berücksichtigung von Gutschriften und Rückzahlungen, Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs, Pauschalen für KdU, Kostenübernahme bei Umzügen ohne Zustimmung, Bezug eigenen Wohnraums bei unter 25-Jährigen, Konkretisierung der Erstausrüstung.
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	Dezember 2014	Vorschläge des DGB zur Rechtsvereinfachung im Hartz-IV-System	Stellungnahme u.a. zur Gesamtangemessenheitsgrenze
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	17.11.2015	Stellungnahme des DGB Bundesvorstands zum Referentenentwurf eines 9. Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung	Stellungnahme u.a. zu Umzügen in unangemessene Wohnungen, Gesamtangemessenheitsgrenze.
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	November 2010	Pauschalierung von Unterkunftskosten im Hartz IV-System: Leistungskürzungen und Unterbietungswettbewerb der Kommunen sollen ermöglicht werden	Positionspapier zu Pauschalierung, Regionalisierung von Angemessenheit, verfassungsrechtliche Anforderungen, Vermeidung von Umzügen.

Deutscher Landkreistag	18./19.6.2013	Vorschläge zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II einschl. Verfahrensrecht	Stellungnahme mit Forderung eines Beurteilungsspielraums für kommunale Träger sowie einer Vermutungsregelung bei nachgewiesener Verfügbarkeit
Deutscher Landkreistag	17.09.2013	Angemessenheit bei den Kosten der Unterkunft im SGB II. Dokumentation der DLT-Fachtagung vom 17.9.2013	Sammlung von Fachbeiträgen.
Deutscher Landkreistag	05.11.2015	Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung	Stellungnahme u.a. zu Umzügen in unangemessene Wohnungen, Rückzahlungen von Betriebs- und Heizkosten, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Genossenschaftsanteile, Gesamtangemessenheitsgrenze
Deutscher Landkreistag, Beigeordnete Dr. Irene Vorholz	05.03.2015	Rechtsvereinfachung im SGB II – der große Wurf für Jobcenter, Leistungsempfänger und Sozialgerichtsbarkeit? Die Sicht der kommunalen SGB II-Träger	Einschätzung u.a. Bestimmung der Angemessenheit, Beurteilungsspielraum für kommunale Träger, Gesamtangemessenheitsgrenze, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug.
Deutscher Sozialgerichtstag e.V.	11.11.2015	Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung vom 12. Oktober 2015	Stellungnahme u.a. zu Umzügen in unangemessene Wohnungen, Guthaben, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Genossenschaftsanteile, Gesamtangemessenheitsgrenze
Deutscher Städtetag	04.06.2013	Vorschläge zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II einschl. Verfahrensrecht	Empfehlungen zu § 22 anlässlich der Gesetzesvorbereitung „Rechtsvereinfachung“ u.a. zur Zusicherung bei unter 25-Jährigen, Konkretisierung des Angemessenheitsbegriffs, Beurteilungsspielraum für kommunale Träger, Guthaben
Deutscher Städtetag	Mai 2014	Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Positionspapier des Deutschen Städtetags	Positionspapier zu Wechselbeziehung von Wohngeld und KdU sowie zur Pauschalierung von KdU
Deutscher Verein	02.12.2015	Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung (Bearbeitungsstand: 12. Oktober 2015)	Stellungnahme u.a. zu Kostendeckelung bei Umzügen, Rückzahlungen und Guthaben, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Genossenschaftsanteile, Gesamtangemessenheitsgrenze
Diakonie Deutschland/ AWO Bundesverband e.V.	30.06.2014	Arbeitspapier: Bewertung der Vorschläge der Bund-Länder AG „Rechtsvereinfachung im SGB II“	Einschätzung u.a. zu Kostendeckelung bei Umzügen, Genossenschaftsanteile
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen	03.11.2009	Soziales Wohnen gerade in schwierigen Zeiten sichern. 10 Thesen des GdW zur aktuellen Diskussion über die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß SGB II	Einschätzung u.a. zur Konkretisierung des Angemessenheitsbegriff und der „mangelhaften Verwaltungspraxis“

Harald Thomé/Frieder Claus	12.10.2015	Fachstellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Neunten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Rechtsvereinfachung	Stellungnahme u.a. zu Kostendeckelung bei Umzügen, Rückzahlungen und Gutschriften, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Genossenschaftsanteile, Gesamtangemessenheitsgrenze.
Nationale Armuts-konferenz	09.03.2015	Rechtsvereinfachung im SGB II für Veränderungen zugunsten der Leistungsberechtigten nutzen!	Einschätzung u.a. zu Kostendeckelung bei Umzügen, Zuständigkeit für die Zusicherung bei Umzug, Gesamtangemessenheitsgrenze, Genossenschaftsanteile
Sozialverband Deutschland e.V. – Bundesverband (SoVD)	10.11.2015	Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung	Stellungnahme u.a. zu Kostendeckelung, Genossenschaftsanteilen, Gesamtangemessenheitsgrenze, Unbestimmtheit des Angemessenheitsbegriffs.
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di	11.11.2015	Stellungnahme zum Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Rechtsvereinfachung	Stellungnahme u.a. zur Gesamtangemessenheitsgrenze.

Fragebogen der Kommunalbefragung

Block A: Politische Bewertung der rechtlichen Rahmensetzung und der lokalen Umsetzung

Die folgenden Fragen richten Sie an den angeschriebenen Dezernenten / die angeschriebene Dezernentin selbst.

1. Wie wurde über die aktuell geltende Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft (KdU) nach § 22 SGB II / § 35 SGB XII (die zum 01.12.2015 gültige Grenze) bei ihrem kommunalen Träger entschieden?

- ☐ Es gibt eine Satzung nach § 22a SGB II durch eine direkt gewählte Vertretung des kommunalen Trägers
-> weiter mit Frage 3
- ☐ Es gibt einen Beschluss einer direkt gewählten Vertretung des kommunalen Trägers.
- ☐ Die Verwaltungsspitze hat über die Angemessenheitsgrenze entschieden.
- ☐ Die fachlich zuständige Verwaltungseinheit hat über die Angemessenheitsgrenze entschieden.
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

2. Warum haben Sie bei der letzten Festlegung der Angemessenheitsgrenze keine Satzungslösung gewählt (Mehrfachantworten möglich)?

- ☐ Die rechtliche Bestandskraft sprach dagegen.
- ☐ Die Einbindungsnotwendigkeit der politischen Gremien sprach dagegen.
- ☐ Wir sahen keinen Vorteil gegenüber Richtlinien.
- ☐ Es gibt in unserem Bundesland keine Satzungsermächtigung.
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

3. Inwieweit sind die folgenden Akteure in den Prozess der Festlegung der Angemessenheitsgrenze eingebunden (z.B. durch runde Tische, Gespräche, Möglichkeit zur Stellungnahme o.ä.)?

	Sehr stark	stark	wenig stark	Gar nicht	Gibt es nicht
Kreisangehörige Gemeinden:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Private Immobilienwirtschaft:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Vermieterverbände:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Mietervereine:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Interessensgruppierungen Betroffener:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Wohlfahrts-/Sozialverbände:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Landesministerien:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

4. In welchem Umfang artikulieren sich die folgenden Akteure insgesamt zu Fragen der Angemessenheitsgrenze (z.B. über die Presse, Veranstaltungen, Gespräche, Schreiben)?

	Sehr stark	stark	wenig stark	Gar nicht	Gibt es nicht
Kreisangehörige Gemeinden:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Private Immobilienwirtschaft:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Vermieterverbände:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Mietervereine:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Interessensgruppierungen Betroffener:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Wohlfahrts-/Sozialverbände:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Politische Gruppierungen:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Lokale Presse:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

5. Welche der folgenden Optionen einer Neuregelung des § 22 SGB II für die Angemessenheitsgrenze der KdU haben Sie bislang als geeignetste Lösung artikuliert?

- ☐ Der Bund sollte für die Kommunen feste Angemessenheitsgrenzen errechnen.
- ☐ Der Bund sollte für die Kommunen hilfsweise Angemessenheitsgrenzen errechnen, welche die Kommunen modifizieren können.
- ☐ Die Höchstbetragstabelle des Wohngelds sollte gelten.
- ☐ Der Bund sollte die Anforderungen an die Festlegung der Angemessenheitsgrenze konkretisieren (z.B. im Bereich zulässige Datenquellen, inhaltliche Bedingungen für die Sicherstellung des Existenzminimums, prozedurale Vorgaben).
- ☐ Der Bund sollte den Kommunen möglichst geringe Vorgaben machen.
- ☐ Ich habe hierzu noch keine Meinung artikuliert oder mir noch keine Meinung gebildet.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Block B: Fragen zu Rechtsverfahren

Bitte beteiligen Sie an dieser Stelle die federführend die Rechtsverfahren betreuende Stelle (z.B. Sozialamt, Rechtsamt, Jobcenter). Bitte berücksichtigen Sie dabei SGB II und SGB XII.

6. Wie beurteilen die Gerichte Ihre zum 01.12.2015 angewandte Methode zur Festlegung von Angemessenheitsgrenzen?

Bitte beziehen Sie Ihre Antwort auf die höchste sozialgerichtliche Instanz der aktuell angewandten Methode. Die aktuell angewandte Methode bezieht sich im Grundsatz auf die aktuelle Angemessenheitsgrenze. Ist eine Angemessenheitsgrenze früherer Jahre nach der gleichen Methode erstellt, aber bereits in höheren Instanzen beurteilt worden, so beantworten Sie die Fragen bitte für diese frühere Angemessenheitsgrenze.

Ein Beispiel: 2011 haben Sie wegen eines negativen Urteils des Sozialgerichts zum schlüssigen Konzept 2009 ein neues schlüssiges Konzept erstellt, welches das Landessozialgericht später als schlüssig beurteilt hat. 2015 haben Sie ein neues Konzept nach gleicher Methode erstellt, über welches bislang nur auf der Ebene des Sozialgerichts entschieden wurde. Bitte beantworten Sie die Fragen für das schlüssige Konzept 2011.

- ☐ Es gibt keine Rechtsprechung zu dieser Methode, nur zu einem Vorgängerkonzept mit anderer Methode
-> weiter mit Frage 9
- ☐ Es gibt keine Rechtsprechung, auch nicht zu einem Vorgängerkonzept mit anderer Methode
-> weiter mit Frage 9
- ☐ Die Methode wurde gerichtlich vollumfänglich bestätigt.
- ☐ Die Methode wurde mit Nachbesserungen des Grundsicherungs-/Sozialhilfeträgers bestätigt.
- ☐ Die Methode wurde mit Nachbesserungen durch einen gerichtlich bestellten Sachverständigen bestätigt.
- ☐ Die Rechtsprechung zur aktuellen Methode ist in dieser Instanz uneinheitlich.
- ☐ Die Methode wurde für nicht schlüssig befunden.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

7. Welche Instanz hat die gerade genannte(n) Entscheidung(en) getroffen?

- ☐ Sozialgericht ☐ Landessozialgericht ☐ Bundessozialgericht

8. Um welchen Entscheidungstyp handelte es sich bei den Verfahren dieser höchsten Instanz?

- ☐ mindestens eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren
- ☐ nur Entscheidungen im vorläufigen Rechtsschutz

9. Bitte geben Sie für jeden der folgenden Punkte jeweils die folgenden Zahlen an:

Bitte beschränken Sie sich dabei auf das Thema KdU. Bei den Angaben pro Jahr legen Sie bitte das letzte für Sie verfügbare Jahr zugrunde. Bitte schätzen Sie notfalls.

	SGB II	SGB XII
Zahl der Bedarfs-/Einstandsgemeinschaften insgesamt zu einem passenden Stichtag:	-----	-----
Zahl der Widersprüche pro Jahr:	-----	-----
Neu erhobene Klagen pro Jahr:	-----	-----
Vergleiche pro Jahr:	-----	-----
Urteile pro Jahr (alle Instanzen):	-----	-----

Block C: Fragen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze

Die folgenden Fragen können vermutlich am besten durch die Leitung von Sozialamt und Jobcenter, ggf. unter Hinzuziehung des Zuständigen für die Vergabe / Erstellung des so genannten „schlüssigen Konzepts“ beantwortet werden. Bitte ziehen Sie diese Personen hinzu oder delegieren an sie.

10. Auf welche Art und Weise legen Sie die Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft für eine neue Bedarfsgemeinschaft fest (Stichtag 01.12.2015)?

- ☐ Durch ein „schlüssiges“ Konzept (nach unserer Einschätzung) bzw. die Satzungsbegründung -> weiter mit Frage 14
- ☐ Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds 2009 -> weiter mit Frage 11
- ☐ Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds 2009 plus 10 % -> weiter mit Frage 11
- ☐ Sonstige (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen) -> weiter mit Frage 14

Anmerkungen:

Der Begriff „schlüssiges Konzept“ stammt aus der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und bezeichnet ein planmäßiges Vorgehen zur Ermittlung der Angemessenheitsgrenze gemäß den Arbeitsschritten aus BSGE B 4 AS 18/09 R). Bitte beziehen Sie sich dabei auf Ihre Einschätzung und nicht auf diejenigen der Gerichte.

11. Warum verwenden Sie die Höchstbetragstabelle des Wohngelds (Mehrfachantworten möglich)?

- ☐ Notlösung wegen unschlüssiger bisheriger Konzepte
- ☐ Übergangslösung bis zur Erstellung eines „schlüssigen Konzeptes“ / einer Satzung
- ☐ Zu hoher Aufwand für die Erstellung einer validen Datenbasis oder gerichtsfester Schlussfolgerungen
- ☐ Höchstbetragstabelle des Wohngelds spiegelt(e) den Wohnungsmarkt gut
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

12. Wie legen Sie die Angemessenheitsgrenze seit dem 01.01.2016 fest?

- ☐ Durch ein „schlüssiges“ Konzept (nach unserer Einschätzung) bzw. die Satzungsbegründung -> weiter mit Frage 14
- ☐ Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds 2016 -> weiter mit Frage 13
- ☐ Verwendung der Höchstbetragstabelle des Wohngelds 2016 plus 10 % -> weiter mit Frage 13
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen) -> weiter mit Frage 14

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

13. Planen Sie in den nächsten sechs Monaten die Inkraftsetzung neuer Angemessenheitsgrenzen?

- ☐ Ja -> Weiter mit Frage 30
- ☐ Nein -> Weiter mit Frage 30
- ☐ Weiß nicht -> Weiter mit Frage 30

14. Wie viele räumliche Bereiche unterschiedlicher Angemessenheitsgrenzen gibt es in Ihrem Zuständigkeitsbereich (dies können, müssen aber nicht die so genannten Vergleichsräume nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sein)?

--

Anmerkungen:

-> Bei 1 weiter zu Frage 16

15. Bitte bewerten Sie, in welchem Maß die folgenden Kriterien bei der Abgrenzung der Bereiche / Zusammenfassung der Räume unterschiedlicher Angemessenheitsgrenzen eine Rolle spielen:

	wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	unwichtig	Weiß nicht
Vorgegebene Verwaltungsgrenzen (z.B. Grenzen von Altkreisen, Gemeinden, Mittelbereichen, Schulbezirken o.ä.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ähnliches Mietniveau	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ähnliche Größe des Mietwohnungsmarktes (Eigentumsquote)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ähnliche Zusammensetzung des Wohnungsangebots (Wohnflächengrößenklassen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ähnlicher Anteil an Transferleistungsbeziehern	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ähnliche Einkommenssituation der Bevölkerung (z.B. Kaufkraft, Steueraufkommen o.ä.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ähnlichkeit bei weiteren raumstrukturellen Merkmalen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Räumlicher / infrastruktureller Zusammenhang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

➔ Weiter mit Frage 17

16. Bitte geben Sie die zum 01.01.2016 gültigen Angemessenheitsgrenzen ein:

Angemessenheitsgrenze für				
1 ...	2 ...	3...	4...	5 Personen
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Haben Sie sowohl nettokalte / bruttowarme als auch bruttokalte Angemessenheitsgrenzen, so tragen Sie bitte die bruttokalten Richtwerte ein.

Anmerkungen:

➔ Weiter mit Frage 18

17. Bitte mailen Sie uns, die zum 01.01.2016 gültigen Angemessenheitsgrenzen für jede Gemeinde.

Bitte generieren Sie hierzu eine Excel-Tabelle nach dem folgenden Muster oder schicken Sie uns alternativ Ihre Richtlinie als PDF:

Gemeindekennziffer	Gemeindename	Angemessenheitsgrenze für				
		1 ...	2 ...	3...	4...	5 Personen
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

In Bundesländern mit mehreren Gemeindeebenen (RP, NI, SH, ST, BB) können Sie dann auf der Ebene der Verbandsgemeinden / Samtgemeinden / Ämter bleiben, wenn es innerhalb dieser keine Differenzierung nach Ortsgemeinden / Gemeinden gibt. Bei einer Ausdifferenzierung der Angemessenheitsgrenzen unterhalb der Ebene der Gemeinde (z.B. HH) geben Sie bitte diese an.

Haben Sie sowohl nettokalte als auch bruttokalte Angemessenheitsgrenzen, so tragen Sie bitte die bruttokalten Richtwerte ein.

Anmerkungen:

18. Welcher Mietbegriff liegt Ihren gerade angegebenen Angemessenheitsgrenzen zu Grunde:

- ☐ nettokalt
- ☐ bruttokalt
- ☐ bruttowarm
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

19. Auf welcher Datenbasis (bzgl. der Mietdaten) basiert Ihr schlüssiges Konzept (Mehrfachantworten möglich)?

- ☐ Auswertung von Annoncen (Internet / Zeitung) -> weiter mit Frage 21
- ☐ Auswertung aktueller Angebote von institutionellen Vermietern -> weiter mit Frage 21
- ☐ Tabelle eines qualifizierten Mietspiegels -> weiter mit Frage 23
- ☐ Tabelle eines einfachen Mietspiegels -> weiter mit Frage 23
- ☐ Empirische Sonderauswertung des Mietspiegeldatensatzes
- ☐ Kombinierte Erhebung für BGB-Mietspiegel und grundsicherungsrelevanten Mietspiegel
- ☐ Durchführung einer speziell grundsicherungsrelevanten Datenerhebung
- ☐ Datensatz der Leistungsbezieher im SGB II und / oder SGB XII -> weiter mit Frage 23
- ☐ Bestandsdaten von institutionellen Vermietern -> weiter mit Frage 21
- ☐ Bodenrichtwerte -> weiter mit Frage 23
- ☐ Mietpreissammlung der Gutachterausschüsse -> weiter mit Frage 23
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

20. Welche Mieten umfasste die für die grundsicherungsrechtlichen Fragestellungen verwendete Primärdatenerhebung (Mietspiegeldatensatz bzw. eigene Datenerhebung)?

- ☐ Alle Bestandsmieten
- ☐ Alle nach § 558 BGB mietspiegelrelevanten Mieten
- ☐ Nur Neuverträge eines Zeitraums von bis zu vier Jahren
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

21. Prüfen Sie, ob die Zusammensetzung Ihrer Primärdatenerhebung (Mietspiegeldatensatz bzw. eigene Datenerhebung) derjenigen des (Miet-) Wohnungsmarktes entspricht?

Bei der Verwendung von Angebotsmieten betrachten Sie diese bitte als Stichprobe aus der Grundgesamtheit aller angebotenen Wohnungen.

- ☐ Ja, durch die Bildung von Schichten und gewichtete Rechnung (z.B. anhand des Zensus)
- ☐ Ja, durch die Kontrolle der Stichprobe auf Verzerrung (z.B. anhand des Zensus)
- ☐ Nein, durch das Zufallsprinzip ist aber eine geeignete Abbildung sichergestellt
- ☐ Nein
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

22. Wer hat die Datenbasis für das schlüssige Konzept zusammengestellt (alle Datenquellen aus Frage 19; Mehrfachantworten möglich)?

- ☐ Das Sozialamt / Jobcenter
- ☐ Eine andere Behörde (z.B. Katasteramt, Gutachterausschuss, Wohnungsamt)
- ☐ Ein Dienstleister, den Sie nicht selbst beauftragt haben, auf dessen Daten Sie aber zugreifen konnten
- ☐ Ein Dienstleister, den Sie selbst beauftragt haben
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

23. Wer hat die Schlussfolgerungen / Begründung der Angemessenheitsgrenze federführend erstellt (alle Datenquellen aus Frage 19; Mehrfachantworten möglich)?

- ☐ Die Kommunalverwaltung
- ☐ Das Jobcenter
- ☐ Eine andere Behörde (z.B. Katasteramt, Gutachterausschuss)
- ☐ Vergabe an einen Dienstleister
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

24. Wie berücksichtigen Sie den einfachen Wohnungsstandard bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze?

- ☐ Der einfache Wohnungsstandard wird z.B. anhand von Wohnwertmerkmalen definiert und so bepreist.
- ☐ Das einfache Segment ist das billige Segment. Relevant ist nur der Preis und nicht die Ausstattung / Beschaffenheit / Lage der Wohnungen.
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

25. Welche Rolle spielen folgende weiteren Aspekte bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze?

	wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	unwichtig	Weiß nicht
Die Quantifizierung von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ein normativ gesetzter Anteil (z.B. untere 20 %) des Mietwohnungsmarktes darf nicht unterschritten werden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Die ausreichende Verfügbarkeit tatsächlich anmietbarer Wohnungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Räumliche Aspekte / Die Vermeidung von Segregation („Ghettoisierung“) oder Verdrängung („Gentrifizierung“)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

26. Welchen Zeitabstand planen Sie nach aktuellem Stand zwischen der Ermittlung der letzten Datenbasis für die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und der nächsten Neuerhebung?

__ Jahre (bei der Datenbankerstellung auch Eingabe 0,5 zulassen)

- ☐ Abhängig von den künftigen Anpassungen der Höchstbetragstabelle des Wohngelds
- ☐ Weiß nicht

Anmerkungen zu Ihrer Eingabe:

27. Gab es seit der letzten Neuerhebung der Datenbasis eine Fortschreibung (ohne Neuerhebung der Datenbasis; z.B. mittels eines Index) oder ist eine derartige Fortschreibung geplant.

- ☐ Ja
- ☐ Nein -> weiter mit Frage 30

28. Welchen Zeitabstand haben Sie seit der letzten Neuerhebung bis zu Fortschreibung eingehalten bzw. geplant?

__ Jahre (bitte hier bei der Datenbankerstellung auch Eingabe 0,5 zulassen)

- ☐ Abhängig von den künftigen Anpassungen der Höchstbetragstabelle des Wohngelds
- ☐ Weiß nicht

Anmerkungen zu Ihrer Eingabe:

29. Wie schreiben Sie fort?

- ☐ Mittels des Lebenshaltungskostenindex des Statistischen Bundes-/Landesamtes
- ☐ Mittels des Nettokaltmietindex des Statistischen Bundes-/Landesamtes
- ☐ Mittels eines anderen (auch selbst generierten) Index (bitte Anmerkungen ausfüllen)
- ☐ Sonstiges (bitte Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

30. Wie bestimmen Sie eine Angemessenheitsgrenze der Heizkosten (Mehrfachantworten möglich)?

- ☐ Generelle Übernahme der tatsächlichen Kosten
- ☐ Schematische Anwendung des bundesweiten Heizspiegels
- ☐ Einzelfallprüfung bei Überschreitung der rechten Spalte des bundesweiten Heizspiegels
- ☐ Einzelfallprüfung bei Überschreitung der rechten Spalte des lokalen Heizspiegels
- ☐ Anwendung des Heilbronner Heizkostenrechners („Heikos“)
- ☐ Anwendung einer eigenen Heizkostengrenze auf Basis eigener Zahlen
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

31. Veröffentlichen Sie die Angemessenheitsgrenzen?

- ☐ Ja, sowohl die Angemessenheitsgrenzen als auch deren Berechnung werden veröffentlicht.
- ☐ Ja, nur die Angemessenheitsgrenzen werden veröffentlicht; deren Berechnung wird jedoch nur in Gerichtsverfahren eingeführt.
- ☐ Nein, wir veröffentlichen die Werte nicht (bitte begründen Sie dies im Rahmen der Anmerkungen).
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Block D: Fragen zur Anwendungspraxis im SGB II

Die folgenden Fragen können vermutlich am besten durch die Leitung des Jobcenters, ggf. unter Hinzuziehung von Teamleitern, der Sachbearbeitungsebene oder der Widerspruchsstelle beantwortet werden. Die Fragen beziehen sich immer auf die aktuelle Praxis zum Stand 01.01.2016.

32. In welcher Organisationsform wird das SGB II bei Ihnen ausgeführt?

- ☐ eine gemeinsame Einrichtung ☐ ein zugelassener kommunaler Träger

33. Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Quadratmetermiete und Fläche um (z.B. „Wuchermieten“ oder bei abbezahltem Wohneigentum; Mehrfachantworten möglich, bitte lassen Sie dabei seltene Lösungen im Einzelfall aber außer Acht)?

- ☐ Die so genannte Produkttheorie gilt uneingeschränkt
☐ Es wird versucht, hohen Quadratmetermieten entgegenzuwirken (z.B. Zusammenarbeit Mietervereinen, Wohnungsamt o.ä.)
☐ In den KdU-Richtlinien gibt es zusätzliche Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter
☐ Bei großem Wohneigentum wird die Möglichkeit zur Vermietung geprüft.
☐ Bei großen Mietobjekten wird die Möglichkeit der Untervermietung geprüft.
☐ Weiß nicht
☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Die Produkttheorie in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bezeichnet die Tatsache, dass die Angemessenheitsgrenze zwar aus den beiden Faktoren Quadratmetermiete und Flächenrichtwert errechnet wird, aber nur als Produkt zur Anwendung kommt. Hochwertige kleine und einfache große Wohnungen können damit gleichermaßen angemietet werden.

34. Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Bruttokaltmiete und Heizkosten um (z.B. nach energetischer Sanierung oder bei abbezahltem Wohneigentum)?

- ☐ Es gibt eine abstrakte bruttowarme Angemessenheitsgrenze (vgl. § 22b Satz 3 SGB II oder § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II)
☐ Die Angemessenheitsgrenze wird auf Einzelfallebene letztlich bruttowarm zur Anwendung gebracht (d.h. es werden zwischen den beiden Blöcken Bruttokaltmiete und Heizkosten Mehrkosten und Einsparungen miteinander verrechnet; vgl. BSGE B 14 AS 60/12 bzw. § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II)
☐ Bei nachgewiesener hoher energetischer Qualität gibt es einen Zuschlag zur Bruttokaltmiete („Klima-Bonus“ bzw. analoge Entscheidung im Einzelfall)
☐ Bruttokaltmietgrenze und Heizkostengrenze werden stets separat geprüft.
☐ Weiß nicht
☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Die abstrakte Angemessenheitsgrenze in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bezeichnet den ersten Prüfschritt vor der immer zu berücksichtigenden Einzelfallprüfung. Angemessenheitsgrenzen in den örtlichen Richtlinien oder Satzungen sind immer abstrakt.

35. Wie gehen Sie mit der Problematik niedriger Nebenkostenvorauszahlungen bei der Zustimmung zu einer Neuанmietung um?

- ☐ Es gibt eine eigene nettokalte Grenze und / oder eine Grenze für kalte Nebenkosten für diesen Fall.
- ☐ Es erfolgt keine gesonderte Prüfung, Nebkostennachzahlungen werden anerkannt.
- ☐ Es erfolgt keine gesonderte Prüfung, bei zu hohen Nachzahlungen wird nachträglich wieder zur Kostensenkung aufgefordert.
- ☐ Weiß nicht
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

36. Welcher Anteil der Bedarfsgemeinschaften wohnt zur Zeit (möglichst Stand 01.01.2016) abstrakt unangemessen, d.h. über den abstrakten Angemessenheitsgrenzen (Schätzung, wenn möglich Datenauswertungen)?

SGB II: __ % ☐ Weiß nicht

37. Wie teilen sich die Überschreiter aus der letzten Frage (sie bilden nun 100 %) auf die vier folgenden Gruppen auf (Schätzung)?

Noch laufende Kostensenkungsverfahren: __ %

Abgeschlossene Kostensenkungsverfahren: __ %

Kostenanerkennnisse aus Härtefallgründen: __ %

Kostenanerkennnisse wegen Unwirtschaftlichkeit eines Umzugs: __ %

☐ Weiß nicht

38. Welcher Anteil aller Bedarfsgemeinschaften ist im letzten Jahr umgezogen (Schätzung)?

SGB II: __ % ☐ Weiß nicht

39. Welcher Anteil der Umziehenden (die Umziehenden aus der letzten Frage bilden nun 100 %) wohnte vor dem Umzug abstrakt unangemessen (Schätzung)?

SGB II: __ % ☐ Weiß nicht

40. Welche Maßnahmen werden in laufenden Kostensenkungsverfahren auf der Ebene des Einzelfalls ergriffen?

- ☐ Wir gehen davon aus, dass ein Sucherfolg innerhalb der abstrakten Angemessenheitsgrenzen in sechs Monaten möglich ist und erkennen nach Ablauf der sechs Monate nur noch die angemessenen Kosten an.
- ☐ Wir sehen die Beweislast für die erfolglose Wohnungssuche beim Kunden und erkennen dann im Einzelfall an.
- ☐ Wir sammeln Annoncen und legen diese dem Kunden vor. Bemüht er sich nicht um diese Wohnungen, werden die Kosten gesenkt.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Block E: Fragen zur Anwendungspraxis im SGB XII

Die folgenden Fragen können vermutlich am besten durch die Leitung des Sozialamts, ggf. unter Hinzuziehung von Teamleitern, der Sachbearbeitungsebene oder der Widerspruchsstelle beantwortet werden. Die Fragen beziehen sich immer auf die aktuelle Praxis zum Stand 01.01.2016.

41. Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Quadratmetermiete und Fläche um (z.B. „Wuchermieten“ oder bei abbezahltem Wohneigentum; Mehrfachantworten möglich, bitte lassen Sie dabei seltene Lösungen im Einzelfall aber außer Acht)?

- ☐ Die so genannte Produkttheorie gilt uneingeschränkt
- ☐ Es wird versucht, hohen Quadratmetermieten entgegenzuwirken (z.B. Zusammenarbeit Mietervereinen, Wohnungsamt o.ä.)
- ☐ In den KdU-Richtlinien gibt es zusätzliche Angemessenheitsgrenzen pro Quadratmeter
- ☐ Bei großem Wohneigentum wird die Möglichkeit zur Vermietung geprüft.
- ☐ Bei großen Mietobjekten wird die Möglichkeit der Untervermietung geprüft.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Die Produkttheorie in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bezeichnet die Tatsache, dass die Angemessenheitsgrenze zwar aus den beiden Faktoren Quadratmetermiete und Flächenrichtwert errechnet wird, aber nur als Produkt zur Anwendung kommt. Hochwertige kleine und einfache große Wohnungen können damit gleichermaßen angemietet werden.

42. Wie gehen Sie mit der Problematik atypischer Kombinationen aus Bruttokaltmiete und Heizkosten um (z.B. nach energetischer Sanierung oder bei abbezahltem Wohneigentum)?

- ☐ Es gibt eine abstrakte bruttowarme Angemessenheitsgrenze (vgl. § 35a Satz 2 SGB XIII)
- ☐ Die Angemessenheitsgrenze wird auf Einzelfallebene letztlich bruttowarm zur Anwendung gebracht (d.h. es werden zwischen den beiden Blöcken Bruttokaltmiete und Heizkosten Mehrkosten und Einsparungen miteinander verrechnet; vgl. BSGE B 14 AS 60/12 bzw. vgl. § 35a Satz 2 SGB XIII)
- ☐ Bei nachgewiesener hoher energetischer Qualität gibt es einen Zuschlag zur Bruttokaltmiete („Klima-Bonus“ bzw. analoge Entscheidung im Einzelfall)
- ☐ Bruttokaltmietgrenze und Heizkostengrenze werden stets separat geprüft.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Die abstrakte Angemessenheitsgrenze in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bezeichnet den ersten Prüfschritt vor der immer zu berücksichtigenden Einzelfallprüfung. Angemessenheitsgrenzen in den örtlichen Richtlinien oder Satzungen sind immer abstrakt.

43. Wie gehen Sie mit der Problematik niedriger Nebenkostenvorauszahlungen bei der Zustimmung zu einer Neuанmietung um?

- ☐ Es gibt eine eigene nettokalte Grenze und / oder eine Grenze für kalte Nebenkosten für diesen Fall.
- ☐ Es erfolgt keine gesonderte Prüfung, Nebkostennachzahlungen werden anerkannt.
- ☐ Es erfolgt keine gesonderte Prüfung, bei zu hohen Nachzahlungen wird nachträglich wieder zur Kostensenkung aufgefordert.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

44. Welcher Anteil der Einstandsgemeinschaften wohnt zurzeit (möglichst Stand 01.01.2016) abstrakt unangemessen, d.h. über den abstrakten Angemessenheitsgrenzen (Schätzung, wenn möglich Datenauswertungen)?

SGB XII: __ % O Weiß nicht

45. Wie teilen sich die Überschreiter aus der letzten Frage (sie bilden nun 100 %) auf die vier folgenden Gruppen auf (Schätzung)?

Noch laufende Kostensenkungsverfahren: __ %

Abgeschlossene Kostensenkungsverfahren: __ %

Kostenanerkennnisse aus Härtefallgründen: __ %

Kostenanerkennnisse wegen Unwirtschaftlichkeit eines Umzugs: __ %

O Weiß nicht

46. Welcher Anteil aller Einstandsgemeinschaften ist im letzten Jahr umgezogen (Schätzung)?

SGB XII: __ % O Weiß nicht

47. Welcher Anteil der Umziehenden (die Umziehenden aus der letzten Frage bilden nun 100 %) wohnte vor dem Umzug abstrakt unangemessen (Schätzung)?

SGB XII: __ % O Weiß nicht

48. Welche Maßnahmen werden in laufenden Kostensenkungsverfahren auf der Ebene des Einzelfalls ergriffen?

- ☐ Wir gehen davon aus, dass ein Sucherfolg innerhalb der abstrakten Angemessenheitsgrenzen in sechs Monaten möglich ist und erkennen nach Ablauf der sechs Monate nur noch die angemessenen Kosten an.
- ☐ Wir sehen die Beweislast für die erfolglose Wohnungssuche beim Kunden und erkennen dann im Einzelfall an.
- ☐ Wir sammeln Annoncen und legen diese dem Kunden vor. Bemüht er sich nicht um diese Wohnungen, werden die Kosten gesenkt.
- ☐ Sonstiges (bitte dann in jedem Fall Anmerkungen ausfüllen)

Anmerkungen zu Ihrer Auswahl:

Materialband

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Ein-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)	317
Abbildung 2:	Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Zwei-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)	318
Abbildung 3:	Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Drei-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)	319
Abbildung 4:	Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Vier-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)	320
Abbildung 5:	Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Fünf-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)	321
Abbildung 6:	Cluster	322
Abbildung 7:	Referenzgruppenverfahren für Ein-Personen-Haushalte	323
Abbildung 8:	Referenzgruppenverfahren für Zwei-Personen-Haushalte	324
Abbildung 9:	Referenzgruppenverfahren für Drei-Personen-Haushalte	325
Abbildung 10:	Referenzgruppenverfahren für Vier-Personen-Haushalte	326
Abbildung 11:	Referenzgruppenverfahren für Fünf-Personen-Haushalte	327
Abbildung 12:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Ein-Personen-Haushalte	328
Abbildung 13:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Zwei-Personen-Haushalte	329
Abbildung 14:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Drei-Personen-Haushalte	330
Abbildung 15:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Vier-Personen-Haushalte	331
Abbildung 16:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Fünf-Personen-Haushalte	332
Abbildung 17:	Mietenstufen	333
Abbildung 18:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Ein-Personen-Haushalte (mit Imputation)	334
Abbildung 19:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (mit Imputation)	335
Abbildung 20:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Drei-Personen-Haushalte (mit Imputation)	336
Abbildung 21:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Vier-Personen-Haushalte (mit Imputation)	337
Abbildung 22:	Wohngeldhaushaltsverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (mit Imputation)	338
Abbildung 23:	Perzentilwertverfahren für Ein-Personen-Haushalte	339
Abbildung 24:	Perzentilwertverfahren für Zwei-Personen-Haushalte	340
Abbildung 25:	Perzentilwertverfahren für Drei-Personen-Haushalte	341
Abbildung 26:	Perzentilwertverfahren für Vier-Personen-Haushalte	342
Abbildung 27:	Perzentilwertverfahren für Fünf-Personen-Haushalte	343
Abbildung 28:	Belegungsmatrizenverfahren für Ein-Personen-Haushalte	344
Abbildung 29:	Belegungsmatrizenverfahren für Zwei-Personen-Haushalte	345
Abbildung 30:	Belegungsmatrizenverfahren für Drei-Personen-Haushalte	346
Abbildung 31:	Belegungsmatrizenverfahren für Vier-Personen-Haushalte	347
Abbildung 32:	Belegungsmatrizenverfahren für Fünf-Personen-Haushalte	348
Abbildung 33:	Verfügbarkeitsverfahren für Ein-Personen-Haushalte	349
Abbildung 34:	Verfügbarkeitsverfahren für Zwei-Personen-Haushalte	350

<i>Abbildung 35:</i>	<i>Verfügbarkeitsverfahren für Drei-Personen-Haushalte</i>	<i>351</i>
<i>Abbildung 36:</i>	<i>Verfügbarkeitsverfahren für Vier-Personen-Haushalte</i>	<i>352</i>
<i>Abbildung 37:</i>	<i>Verfügbarkeitsverfahren für Fünf-Personen-Haushalte</i>	<i>353</i>
<i>Abbildung 38:</i>	<i>Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)</i>	<i>354</i>
<i>Abbildung 39:</i>	<i>Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)</i>	<i>355</i>
<i>Abbildung 40:</i>	<i>Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)</i>	<i>356</i>
<i>Abbildung 41:</i>	<i>Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)</i>	<i>357</i>
<i>Abbildung 42:</i>	<i>Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)</i>	<i>358</i>
<i>Abbildung 43:</i>	<i>Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)</i>	<i>359</i>
<i>Abbildung 44:</i>	<i>Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)</i>	<i>360</i>
<i>Abbildung 45:</i>	<i>Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)</i>	<i>361</i>
<i>Abbildung 46:</i>	<i>Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)</i>	<i>362</i>
<i>Abbildung 47:</i>	<i>Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)</i>	<i>363</i>
<i>Abbildung 48:</i>	<i>Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)</i>	<i>364</i>
<i>Abbildung 49:</i>	<i>Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)</i>	<i>365</i>
<i>Abbildung 50:</i>	<i>Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)</i>	<i>366</i>
<i>Abbildung 51:</i>	<i>Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)</i>	<i>367</i>
<i>Abbildung 52:</i>	<i>Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)</i>	<i>368</i>
<i>Abbildung 53:</i>	<i>Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte</i>	<i>369</i>
<i>Abbildung 54:</i>	<i>Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte</i>	<i>370</i>
<i>Abbildung 55:</i>	<i>Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte</i>	<i>371</i>
<i>Abbildung 56:</i>	<i>Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte</i>	<i>372</i>
<i>Abbildung 57:</i>	<i>Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte</i>	<i>373</i>
<i>Abbildung 58:</i>	<i>Fallstudienkommune A</i>	<i>374</i>
<i>Abbildung 59:</i>	<i>Fallstudienkommune B</i>	<i>374</i>
<i>Abbildung 60:</i>	<i>Fallstudienkommune C</i>	<i>375</i>
<i>Abbildung 61:</i>	<i>Fallstudienkommune D</i>	<i>375</i>
<i>Abbildung 62:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune E</i>	<i>376</i>
<i>Abbildung 63:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune F</i>	<i>376</i>
<i>Abbildung 64:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune G</i>	<i>377</i>
<i>Abbildung 65:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune H</i>	<i>377</i>
<i>Abbildung 66:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune I</i>	<i>378</i>
<i>Abbildung 67:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune J</i>	<i>378</i>
<i>Abbildung 68:</i>	<i>Teilraum aus Fallstudienkommune K</i>	<i>379</i>
<i>Abbildung 69:</i>	<i>Fallstudienkommune L</i>	<i>379</i>

Hinweise

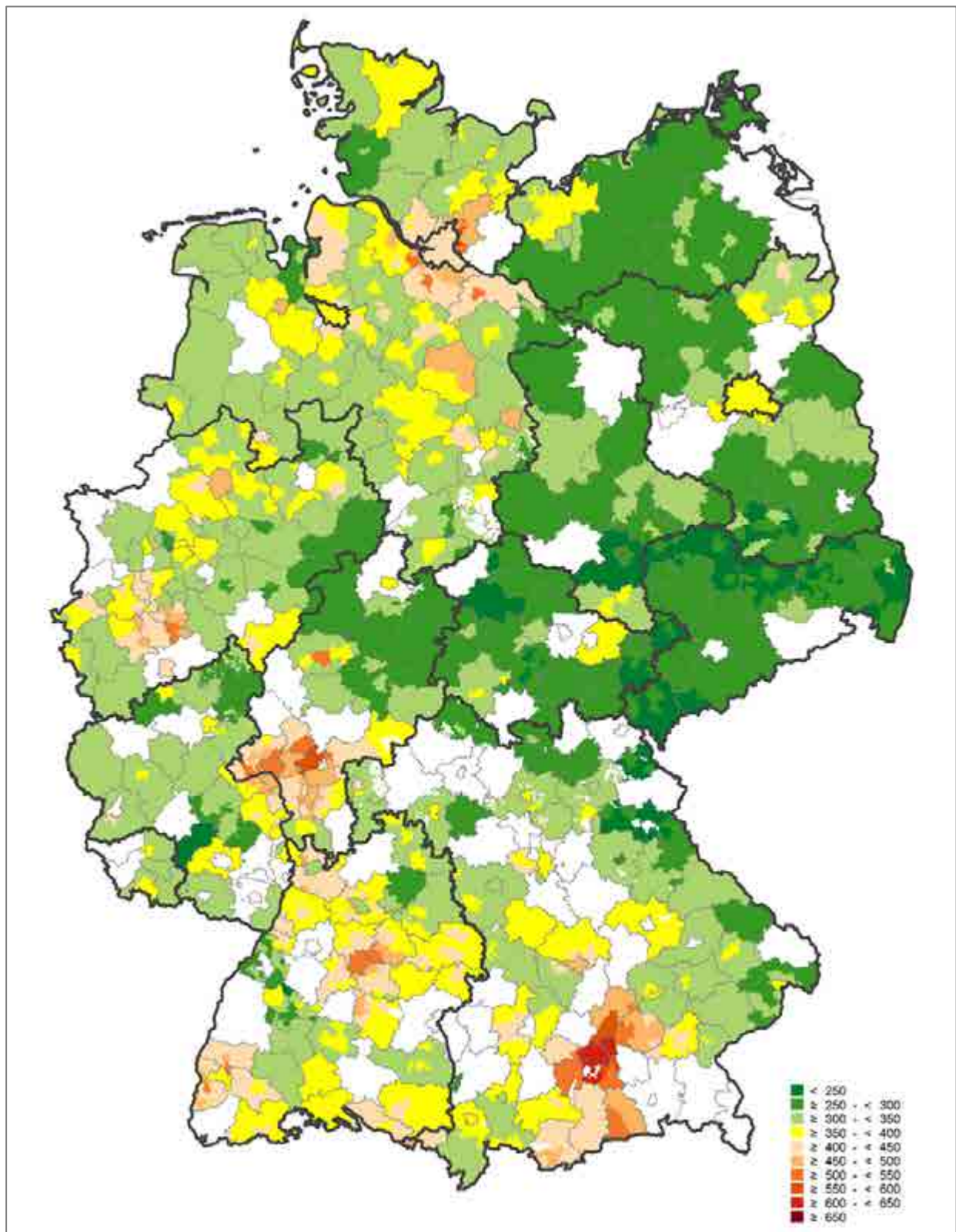
Die Farbskalen in den Karten wurden einheitlich so kalibriert, dass die gebildeten zehn Klassen in allen fünf Haushaltsgrößenklassen jeweils das Spektrum der aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen abdecken. Daraus resultieren die je nach Haushaltsgrößenklasse unterschiedlich großen Intervalle einer Farbstufe. Der Vergleich mit den aktuell geltenden Angemessenheitsgrenzen ist hilfreich, um eine grundlegende Einordnung des Niveaus der Berechnungen vornehmen zu können. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass sich das Bedarfsniveau nicht anhand des aktuellen Status quo bemisst. Die letztliche Bedarfsdeckung erfolgt ohnehin durch die Anerkennung im Einzelfall.

Da bei den aktuellen Angemessenheitsgrenzen sowohl nettokalte, bruttokalte und bruttowarme Grenzen existieren, wurde bei der Erfassung umgerechnet und auf Bruttokaltmieten standardisiert (vgl. Kapitel 3.3 des Endberichts).

Die Errechnung der Werte ist in Kapitel 8.4 des Endberichts beschrieben.

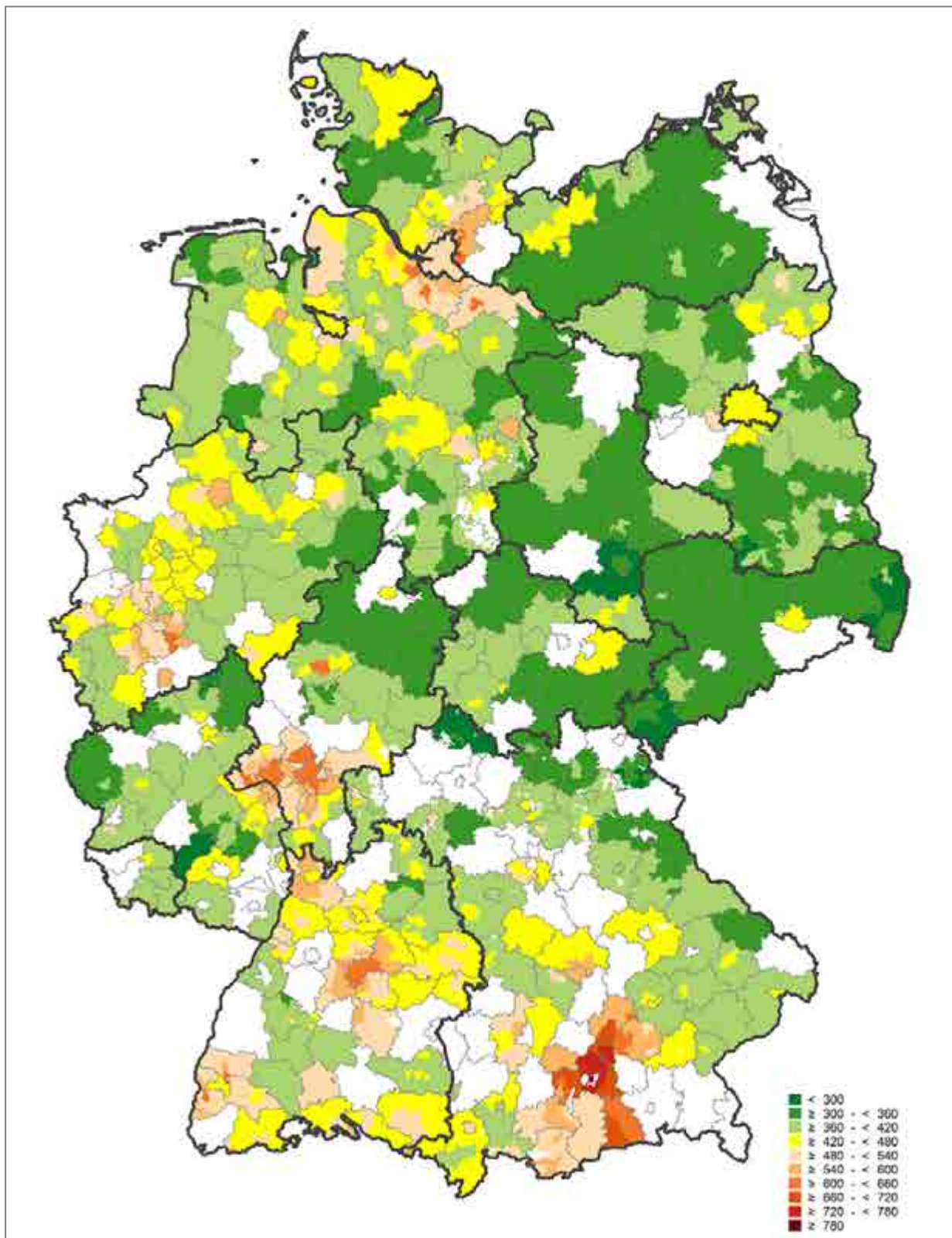
Die Berechnungen für die 12 ausgewählten Teilräume der Fallstudienkommunen ermöglichen zum einen einen besseren Quervergleich zwischen den Verfahren. Zum anderen ist hier in den Kommunen mit Mietpiegel auch das Wohnwertmerkmalsverfahren als siebtes Verfahren enthalten. Unterschiede zwischen der Berechnung auf der bundesweiten Ebene und der Ebene der Fallstudienkommunen ergeben sich v.a. durch den unterschiedlichen räumlichen Zuschnitt der räumlichen Einheiten (Mittelbereich / Preiszone der Fallstudienkommunen). Im Verfügbarkeitsverfahren spielt zudem die bisherige Angemessenheitsgrenze eine Rolle. Dabei wurden in den Fallstudienkommunen die tatsächliche lokale Angemessenheitsgrenze verwendet, bei den bundesweiten Berechnungen wurde näherungsweise auf die Höchstbetragstabelle des Wohngelds zurückgegriffen (einwohnergewichtete Mittelung zwischen den Gemeinden je Mittelbereich). Im Wohngeldhaushaltsverfahren wurden Mittelbereiche mit nicht ausreichender Fallzahl imputiert, bei den Fallstudienkommunen nicht.

Abbildung 1: Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Ein-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)



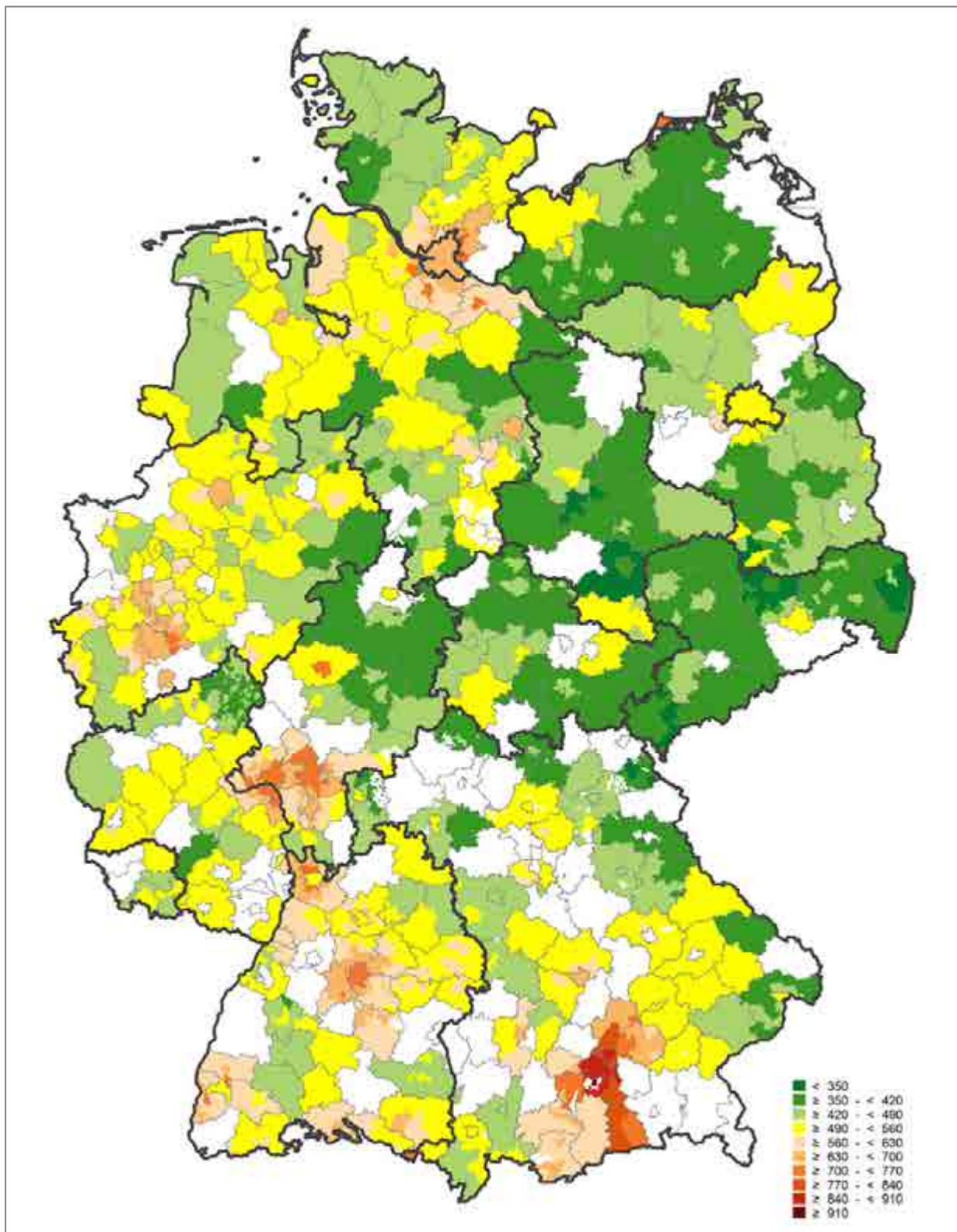
Quelle: Kommunalbefragung (vgl. Kapitel 3.3 des Endberichts).

Abbildung 2: Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Zwei-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)



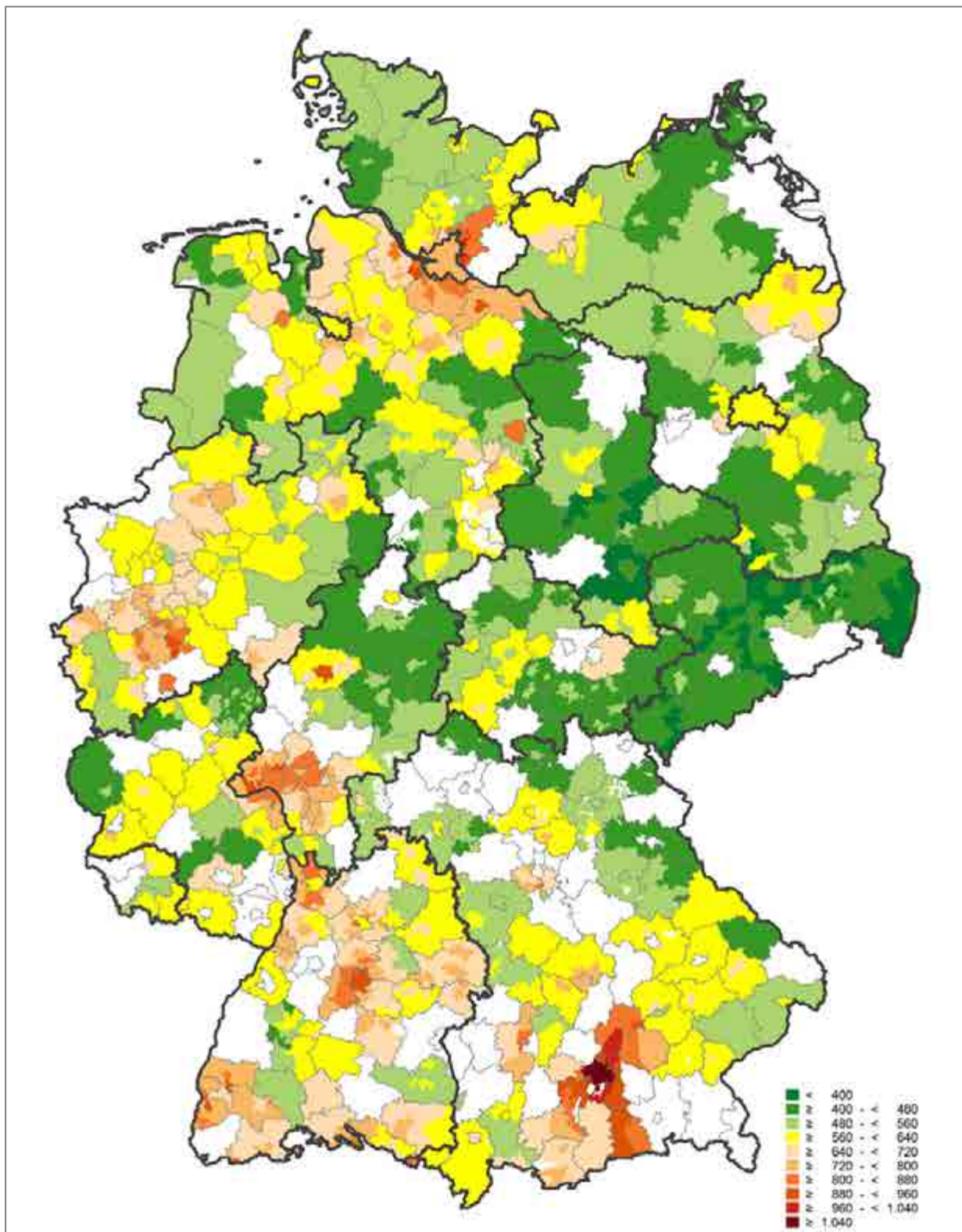
Quelle: Kommunalbefragung (vgl. Kapitel 3.3 des Endberichts).

Abbildung 3: Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Drei-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)



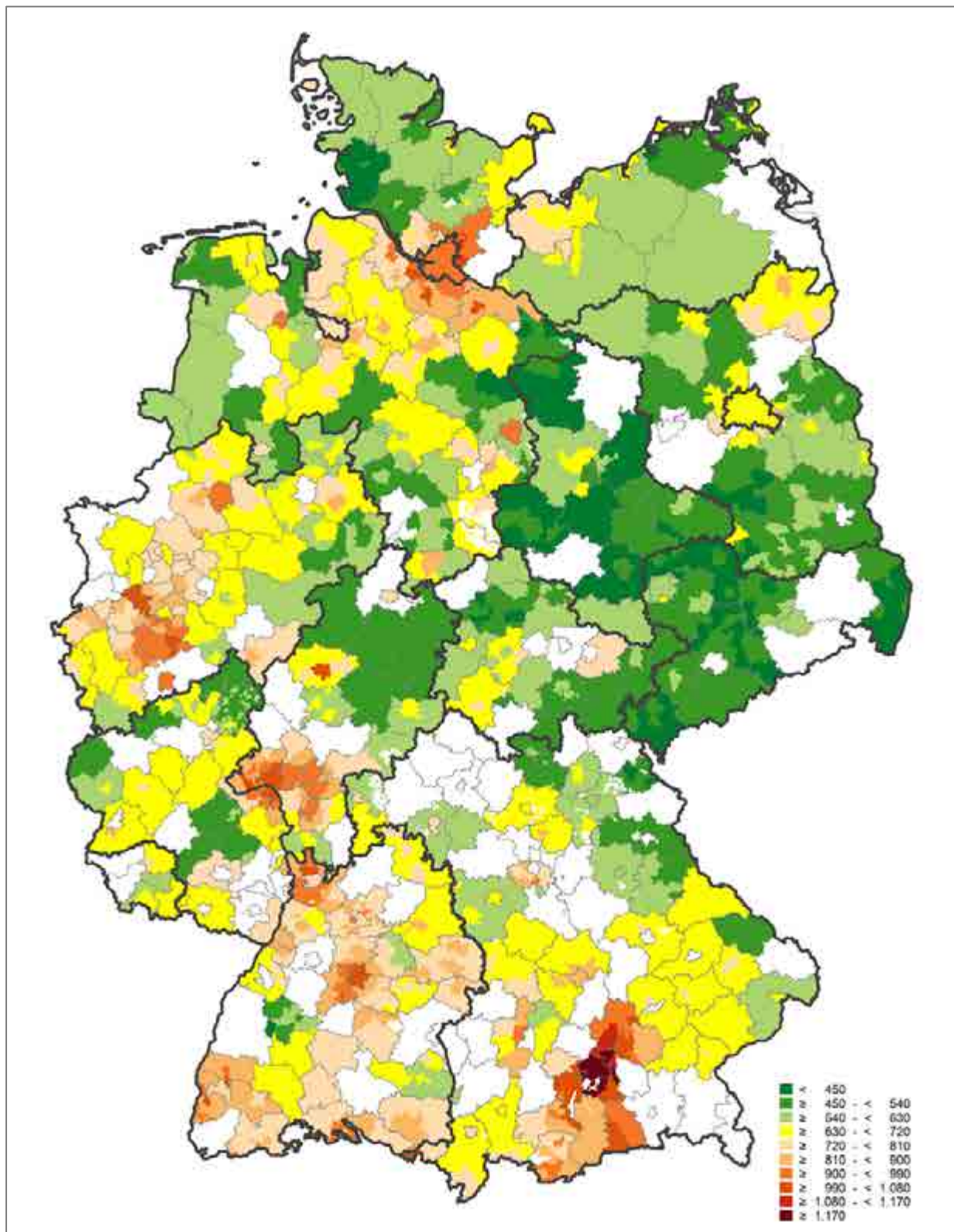
Quelle: Kommunalbefragung (vgl. Kapitel 3.3 des Endberichts).

Abbildung 4: Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Vier-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)



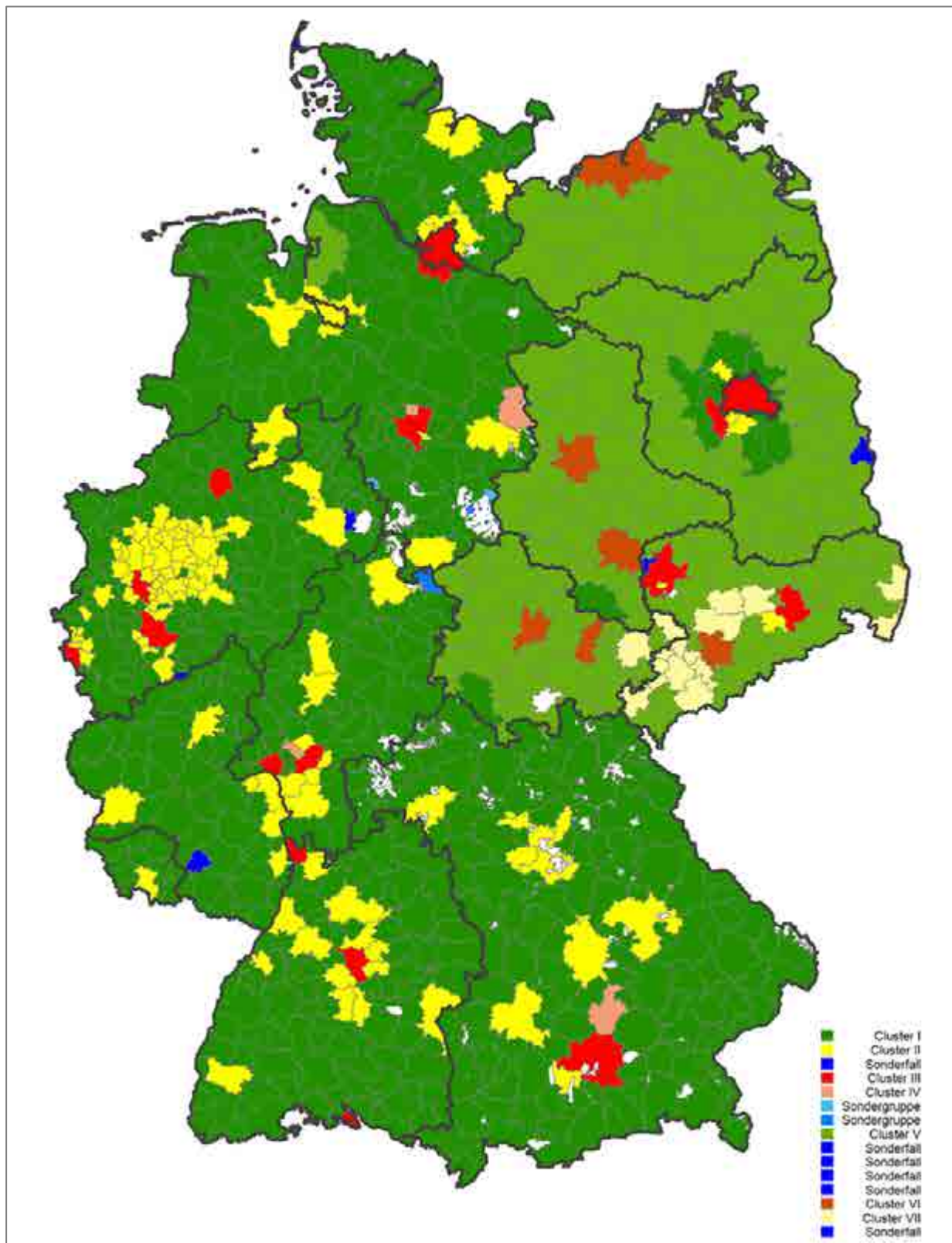
Quelle: Kommunalbefragung (vgl. Kapitel 3.3 des Endberichts).

Abbildung 5: Aktuelle Angemessenheitsgrenzen für Fünf-Personen-Haushalte (Stand Januar 2016)



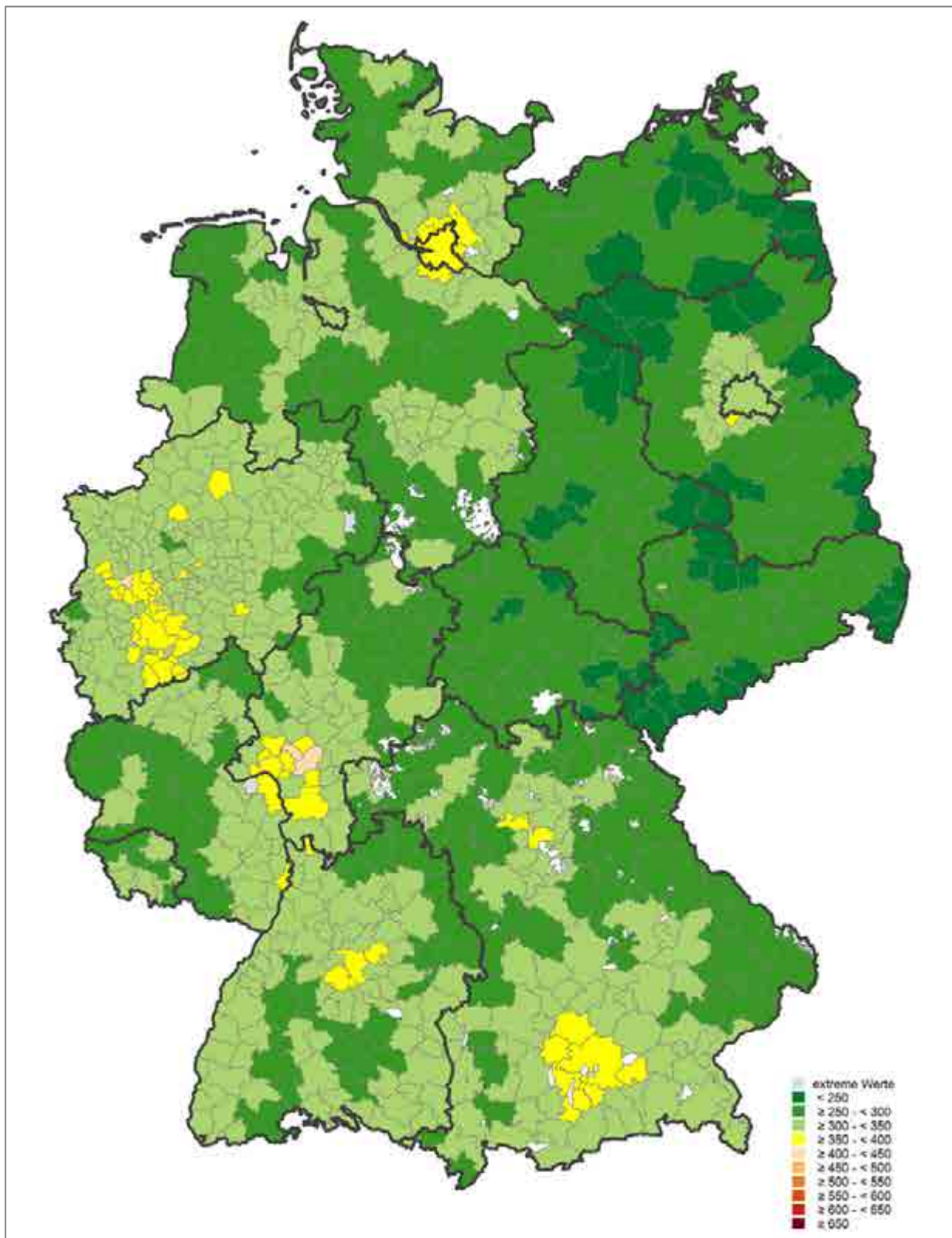
Quelle: Kommunalbefragung (vgl. Kapitel 3.3 des Endberichts).

Abbildung 6: Cluster



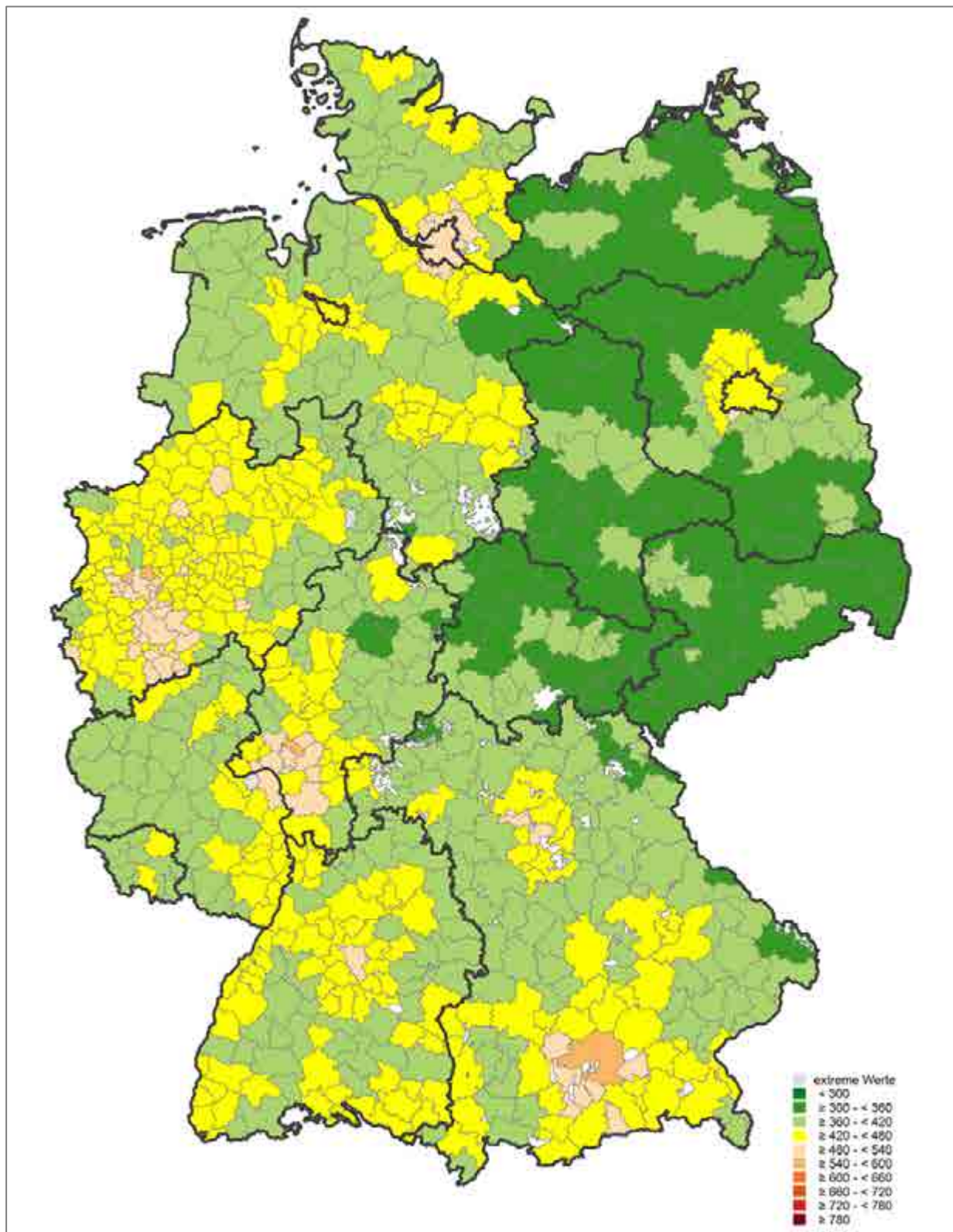
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Regionalstrukturvariablen (vgl. Kapitel 6.1.6 des Endberichts).

Abbildung 7: Referenzgruppenverfahren für Ein-Personen-Haushalte



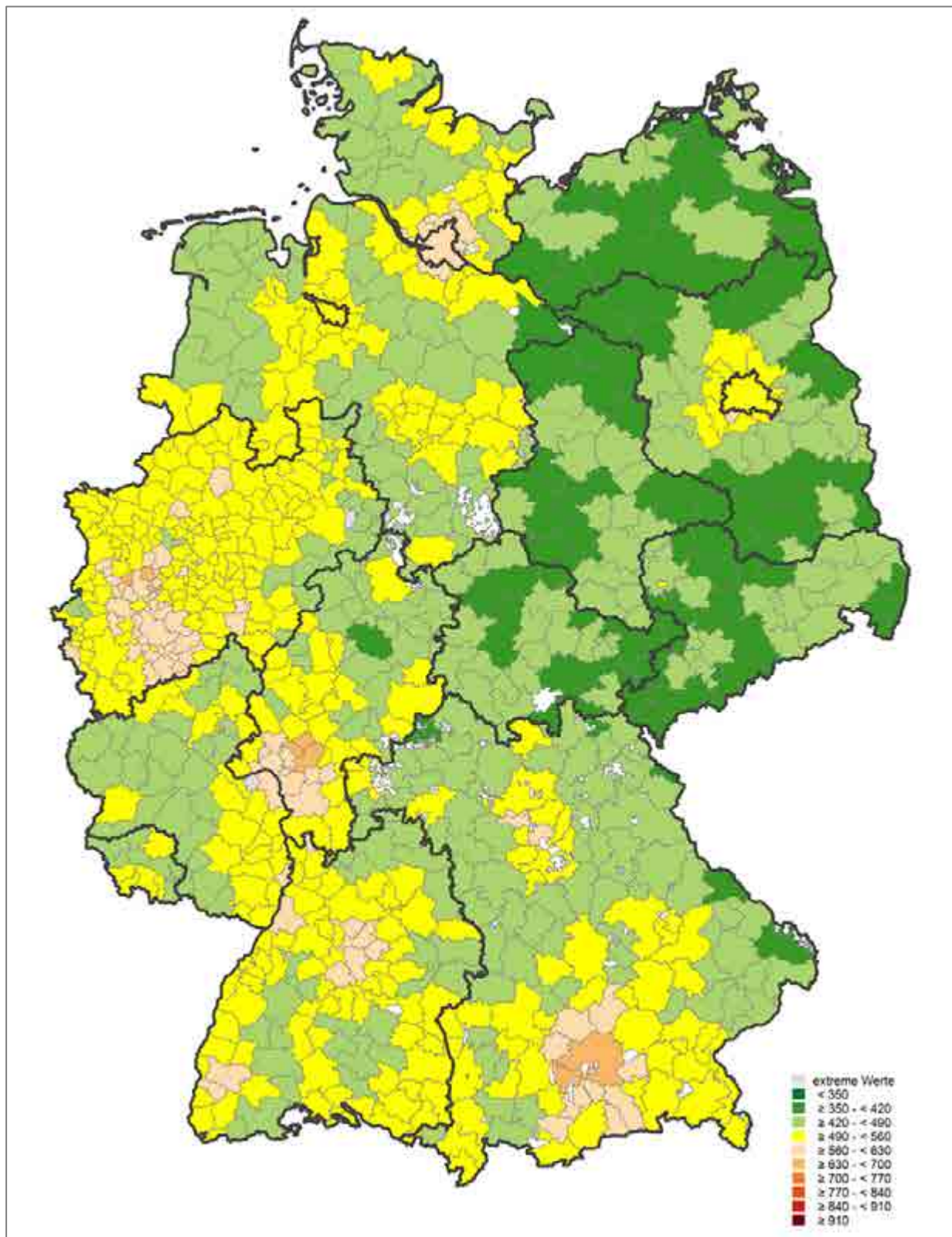
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von EVS, Zensus, amtl. Stat. und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.1 des Endberichts).

Abbildung 8: Referenzgruppenverfahren für Zwei-Personen-Haushalte



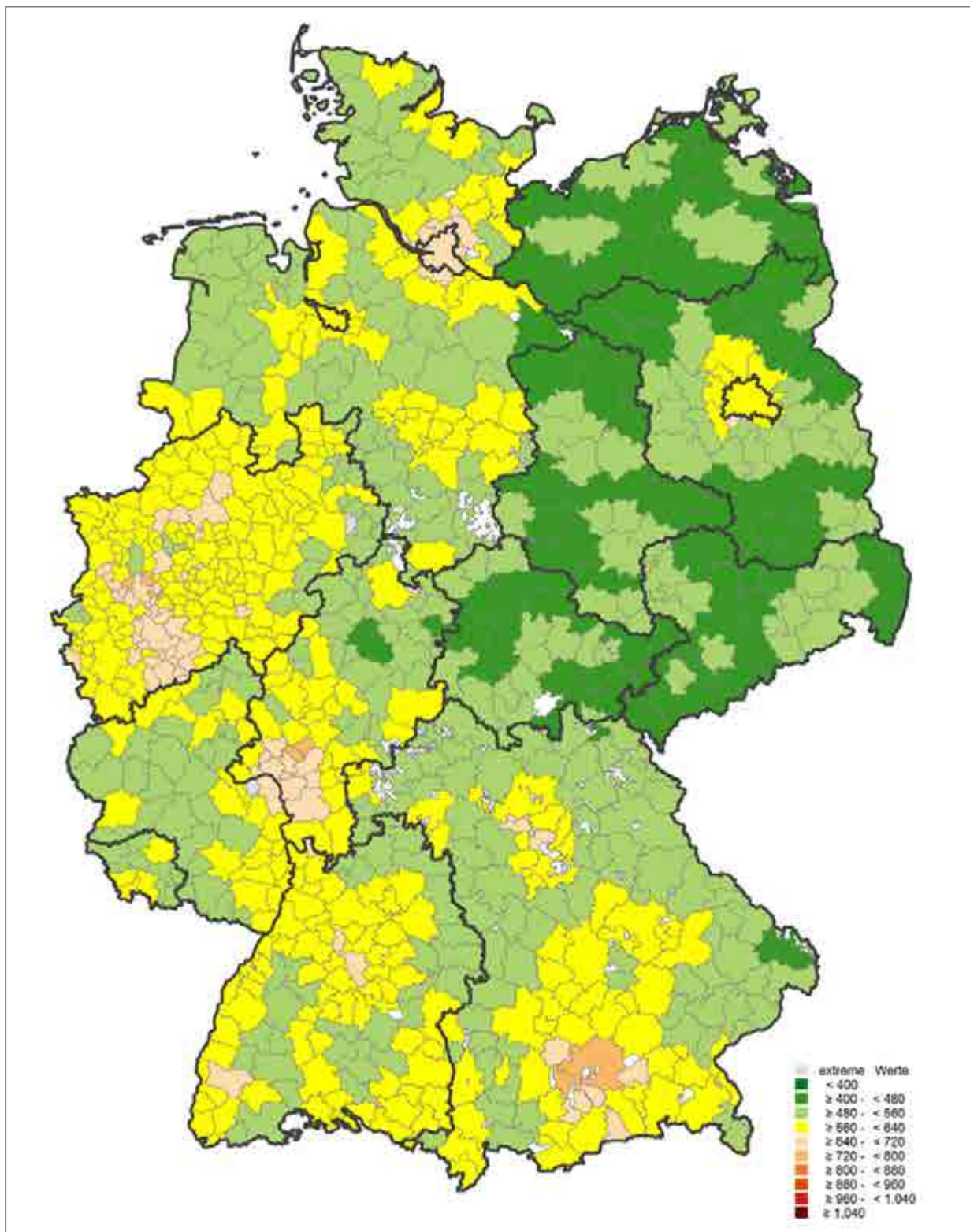
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von EVS, Zensus, amtl. Stat. und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.1 des Endberichts).

Abbildung 9: Referenzgruppenverfahren für Drei-Personen-Haushalte



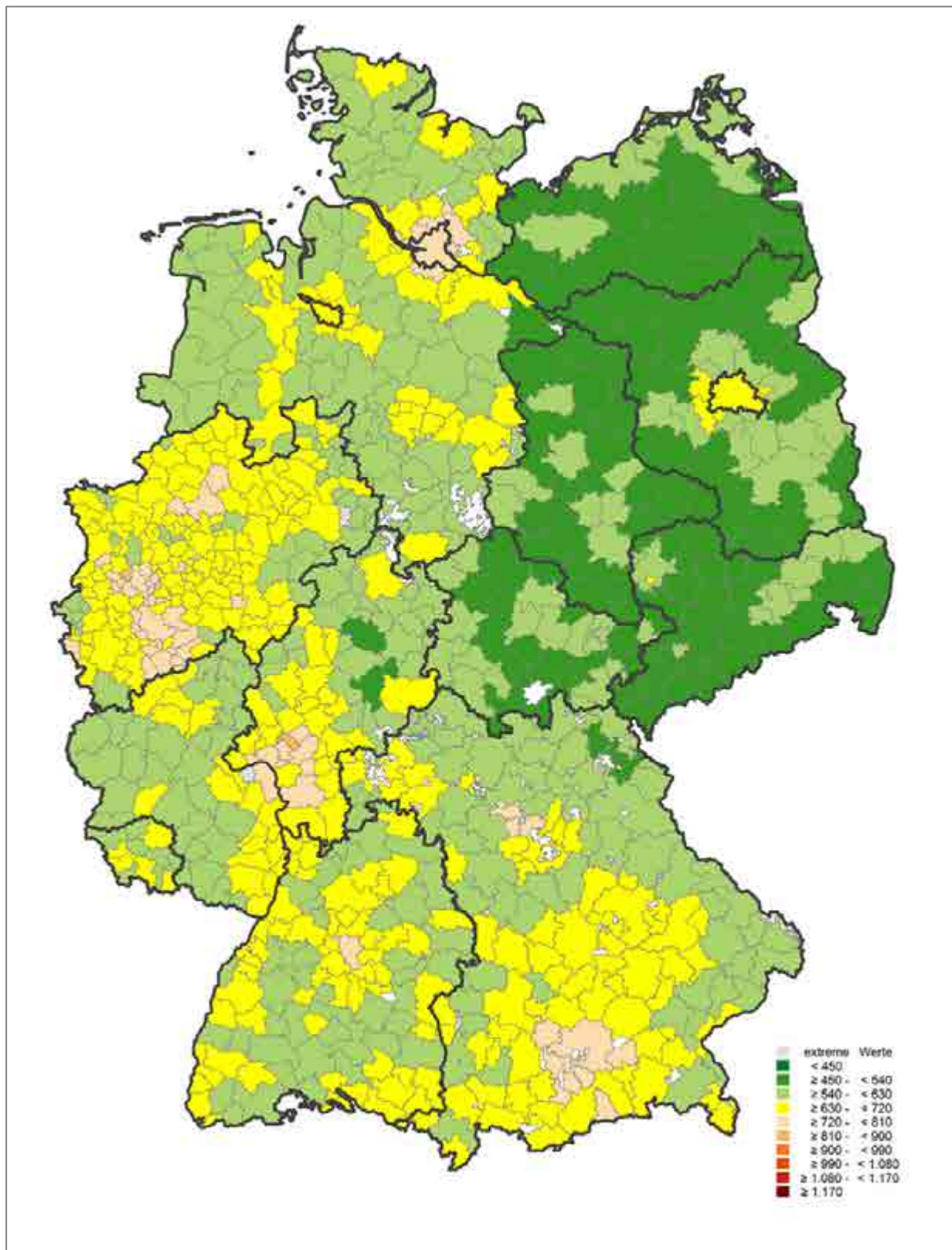
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von EVS, Zensus, amtl. Stat. und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.1 des Endberichts).

Abbildung 10: Referenzgruppenverfahren für Vier-Personen-Haushalte



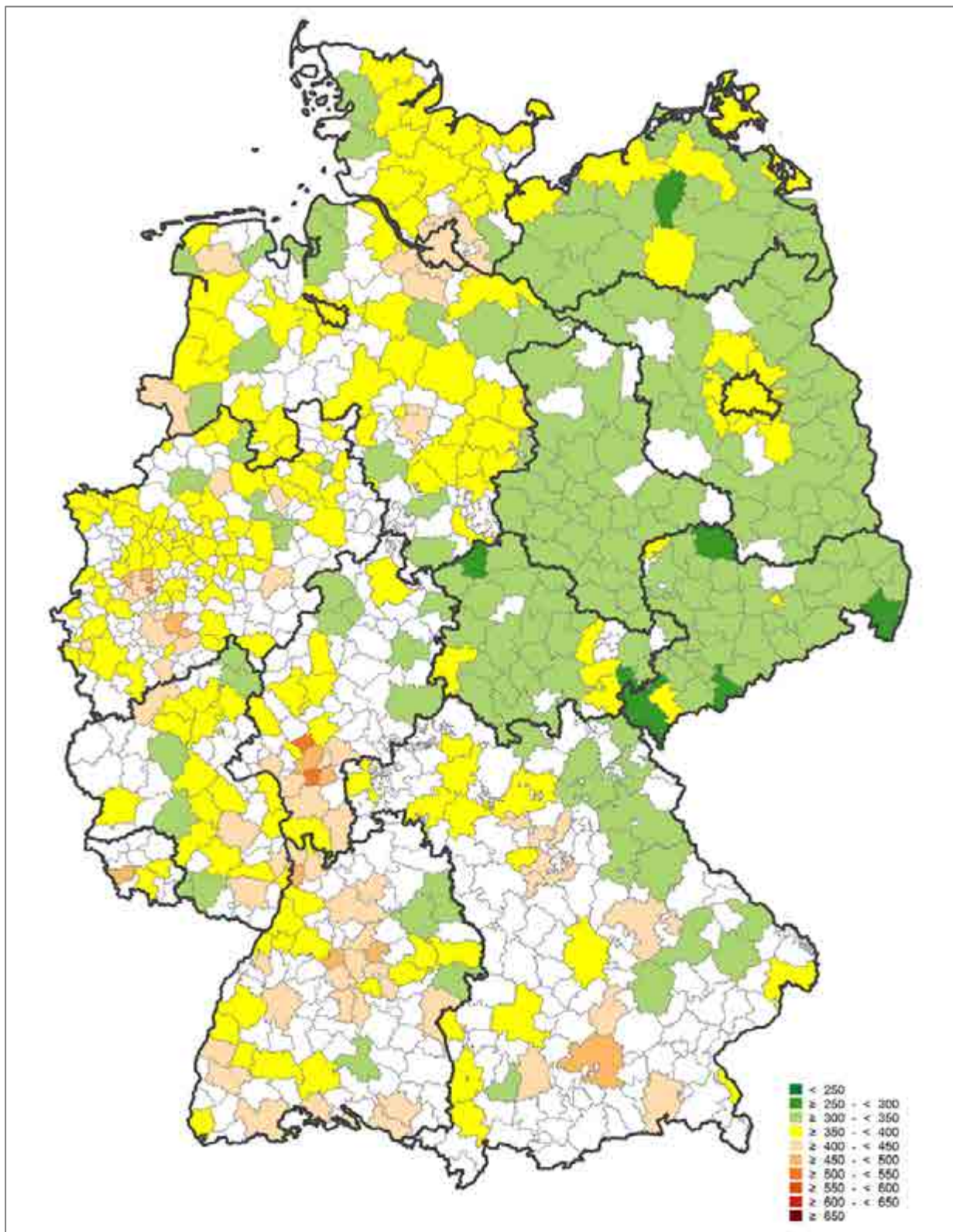
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von EVS, Zensus, amtl. Stat. und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.1 des Endberichts).

Abbildung 11: Referenzgruppenverfahren für Fünf-Personen-Haushalte



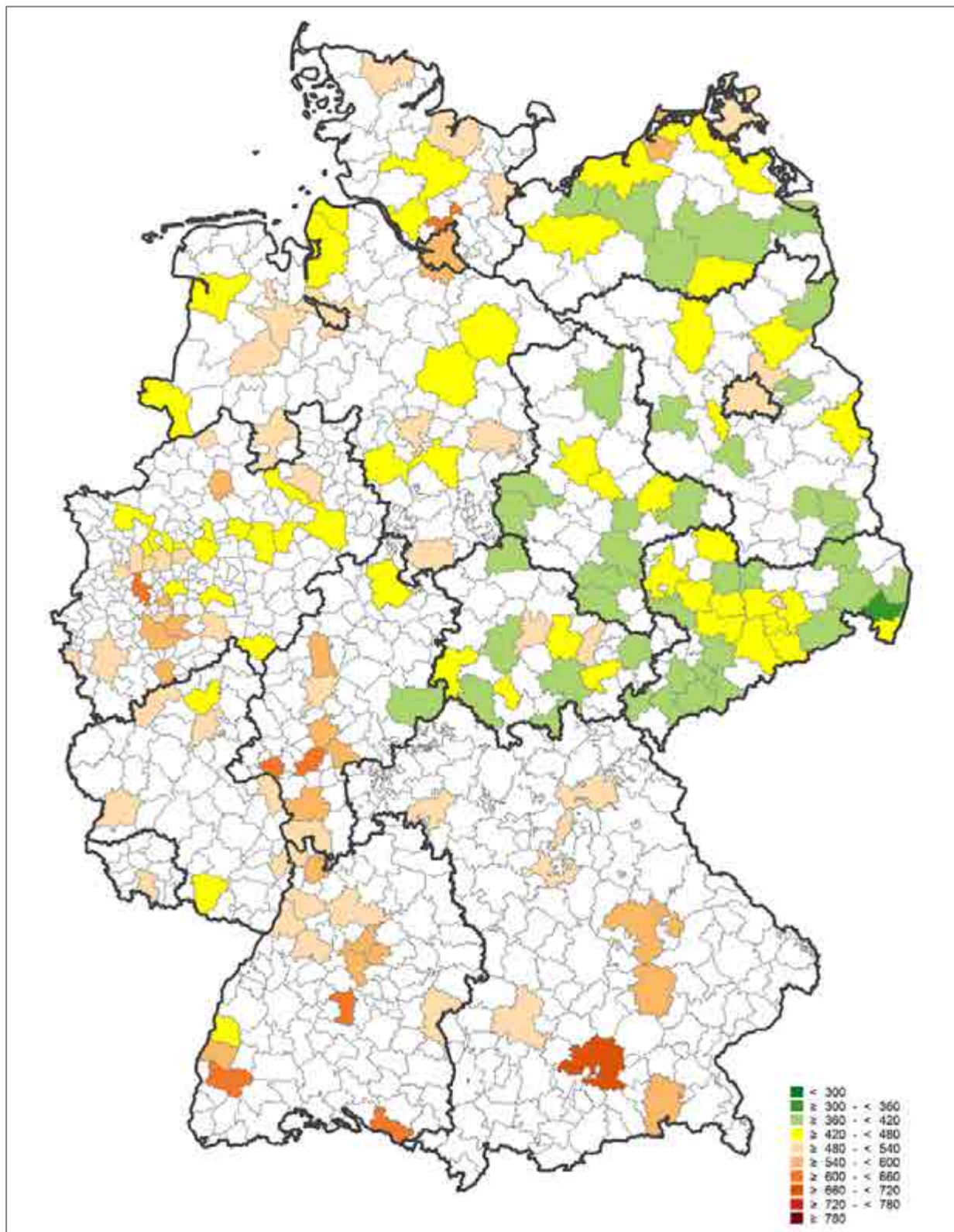
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von EVS, Zensus, amtl. Stat. und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.1. des Endberichts).

Abbildung 12: Wohngeldhaushaltsverfahren für Ein-Personen-Haushalte



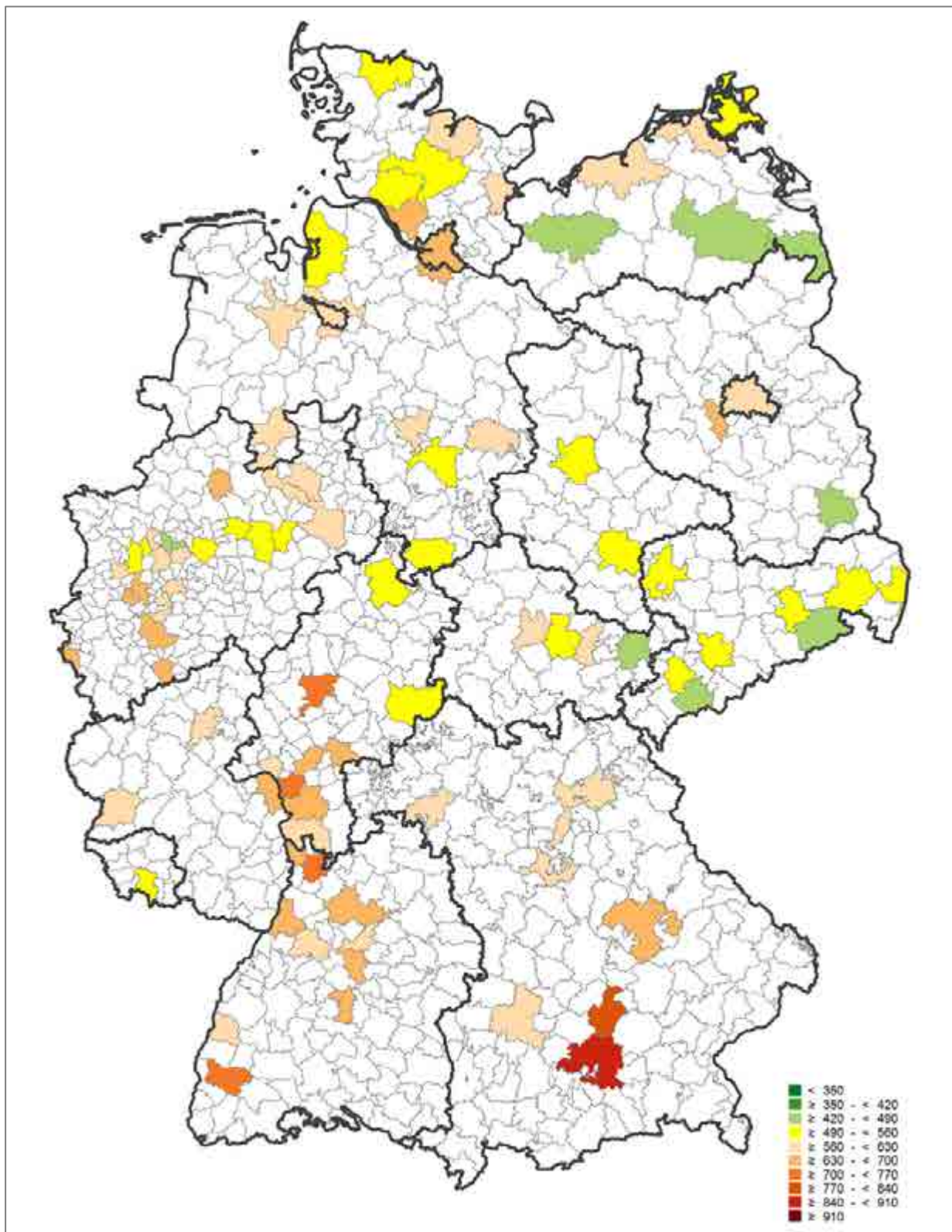
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Wohngeldstichprobe (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 13: Wohngeldhaushaltsverfahren für Zwei-Personen-Haushalte



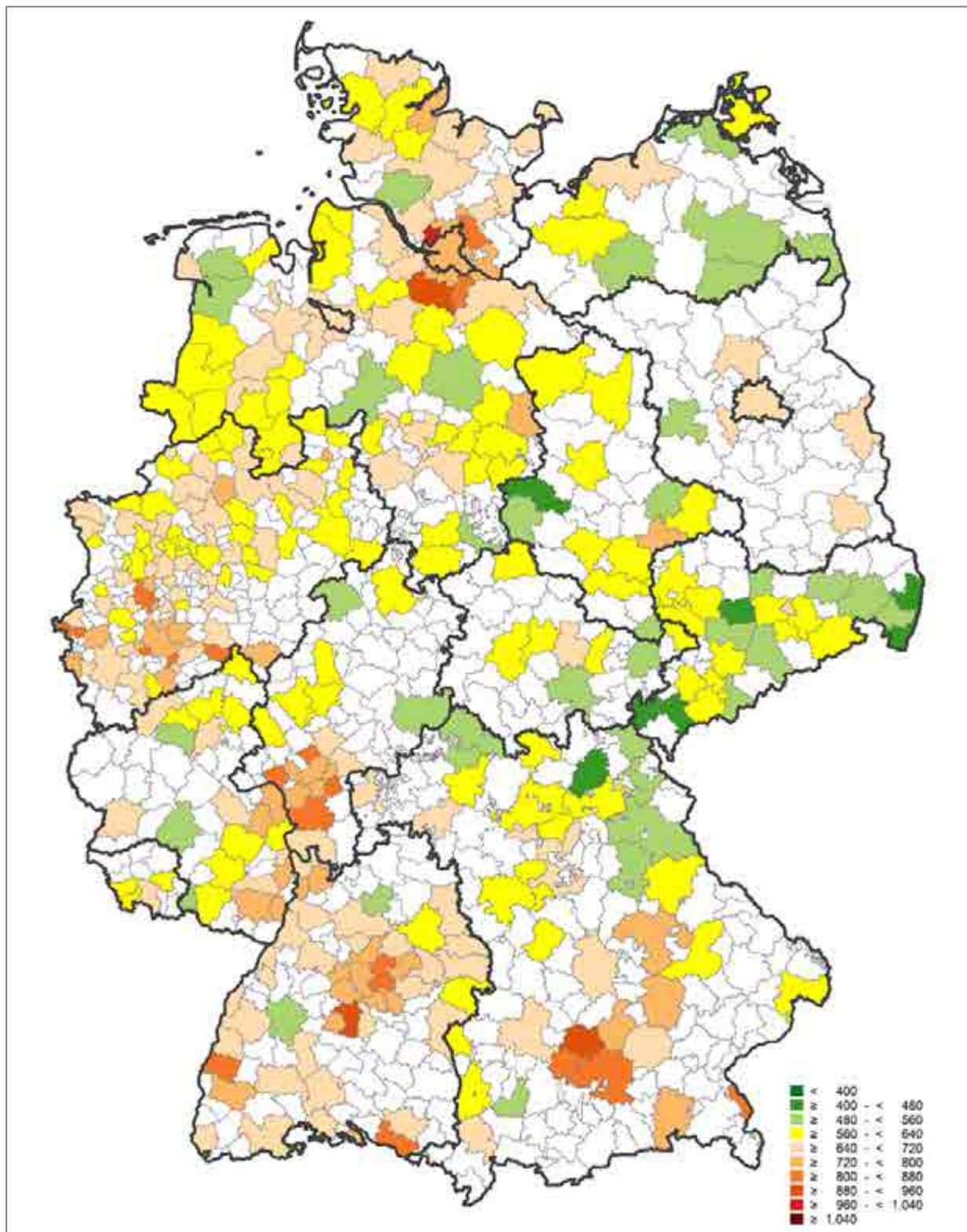
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Wohngeldstichprobe (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 14: Wohngeldhaushaltsverfahren für Drei-Personen-Haushalte



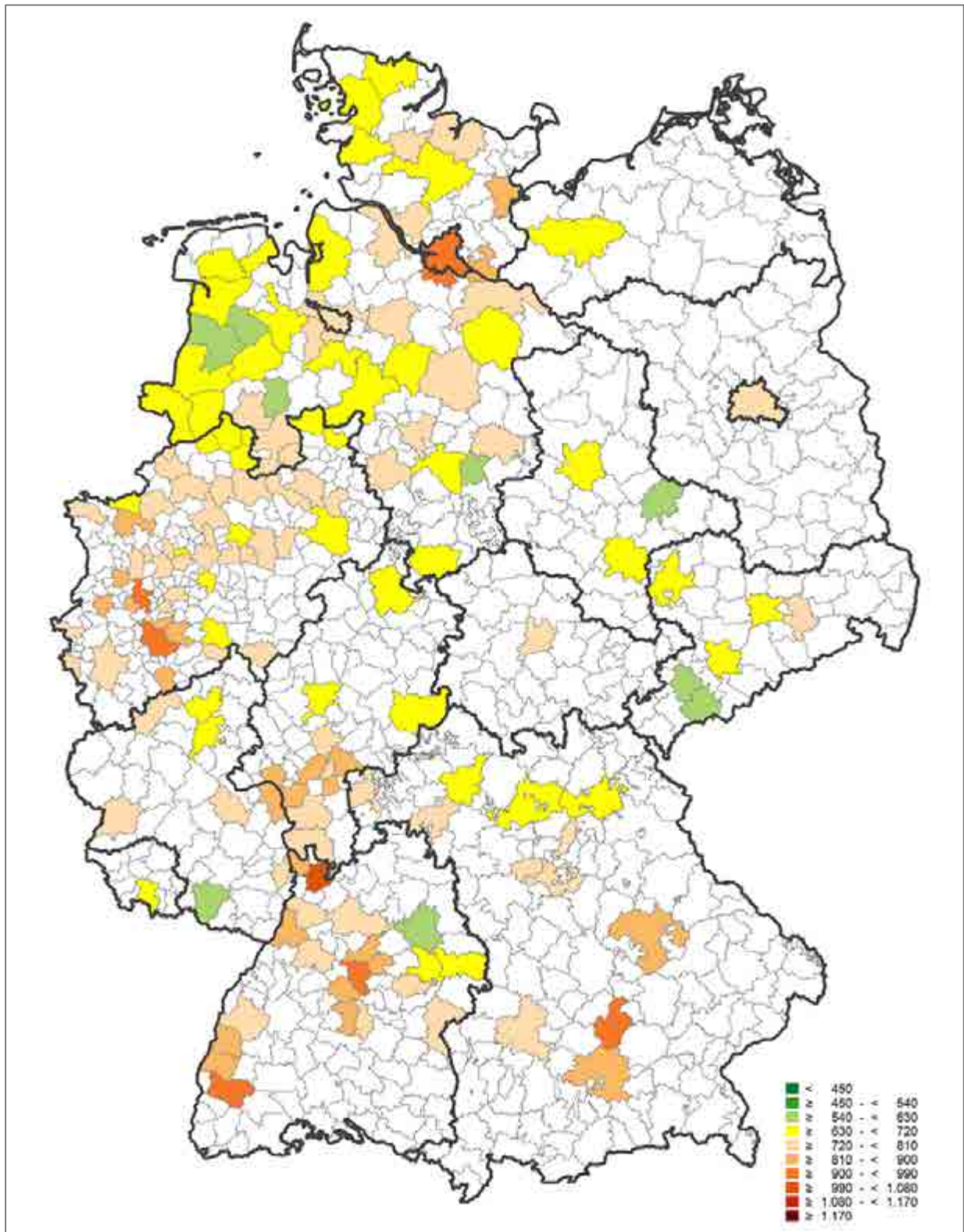
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Wohngeldstichprobe (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 15: Wohngeldhaushaltsverfahren für Vier-Personen-Haushalte



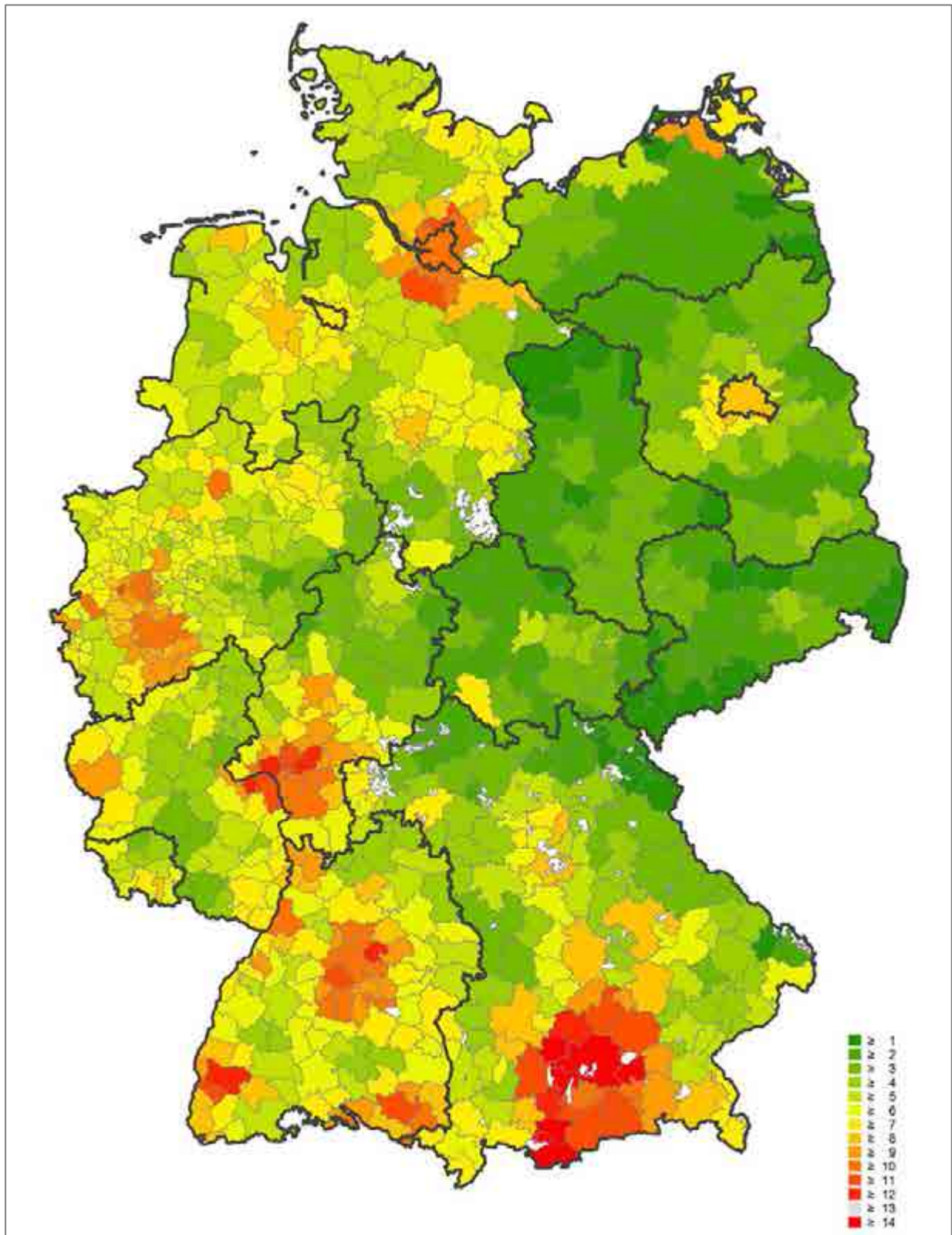
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Wohngeldstichprobe (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 16: Wohngeldhaushaltsverfahren für Fünf-Personen-Haushalte



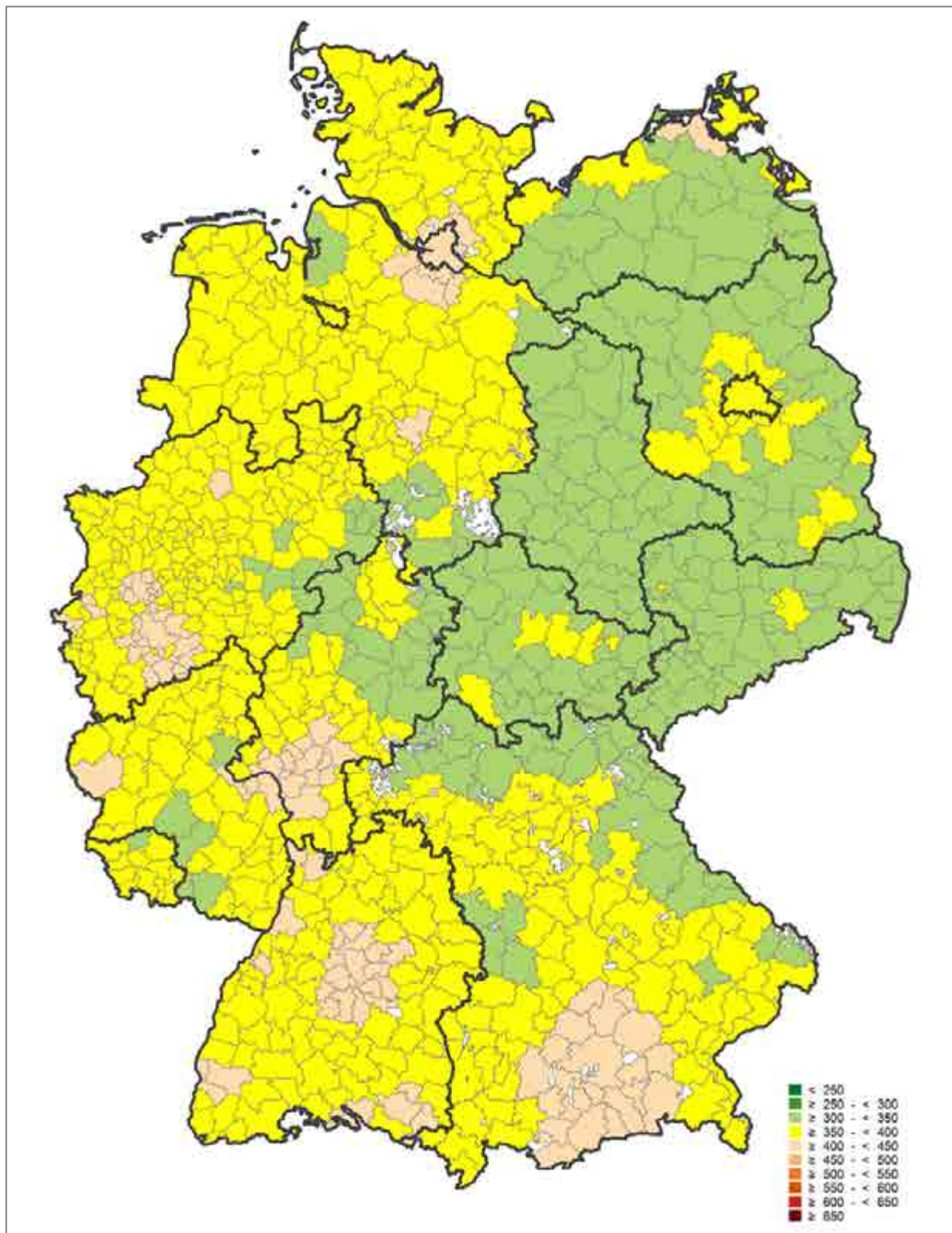
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Wohngeldstichprobe (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 17: Mietenstufen



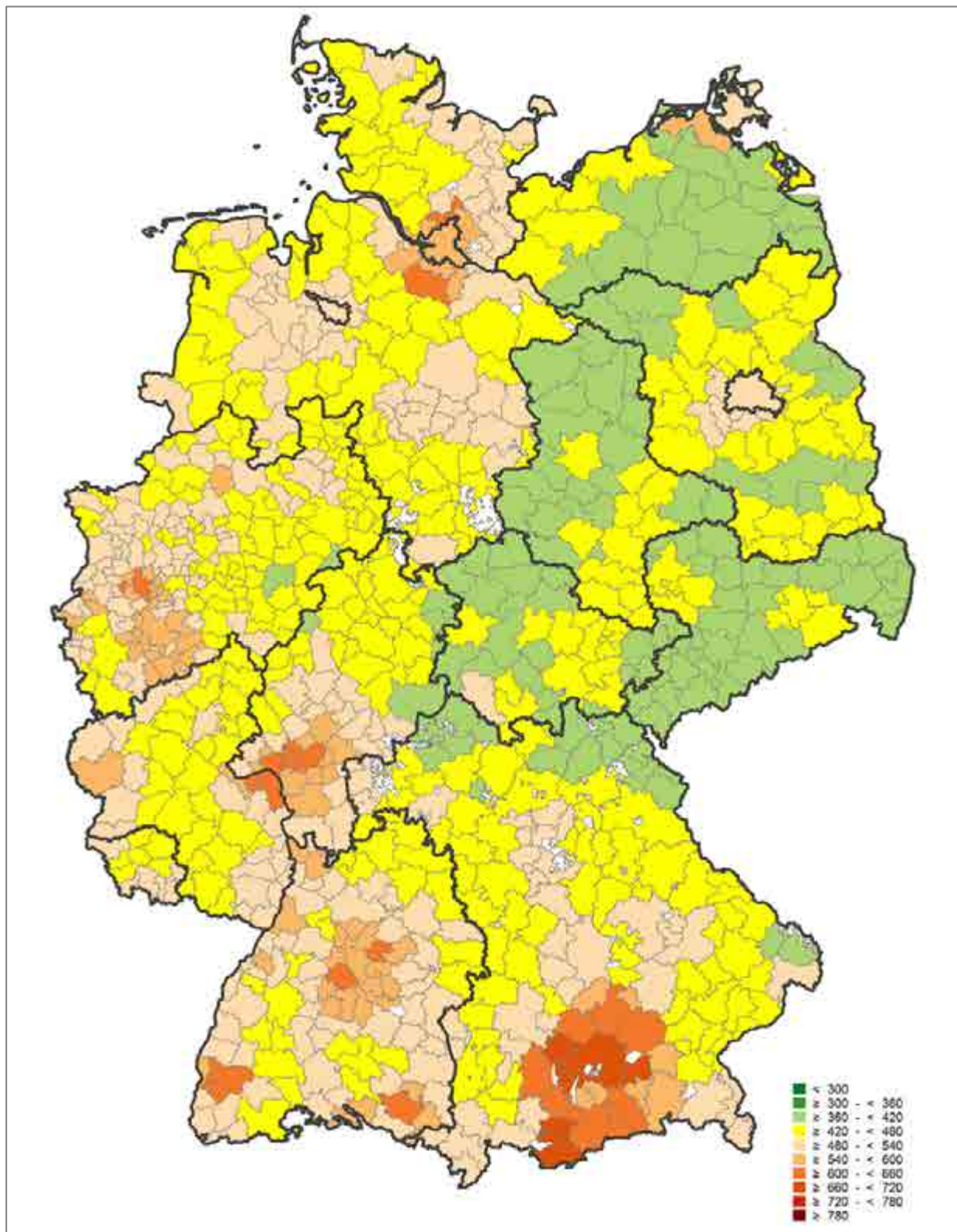
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 18: Wohngeldhaushaltsverfahren für Ein-Personen-Haushalte (mit Imputation)



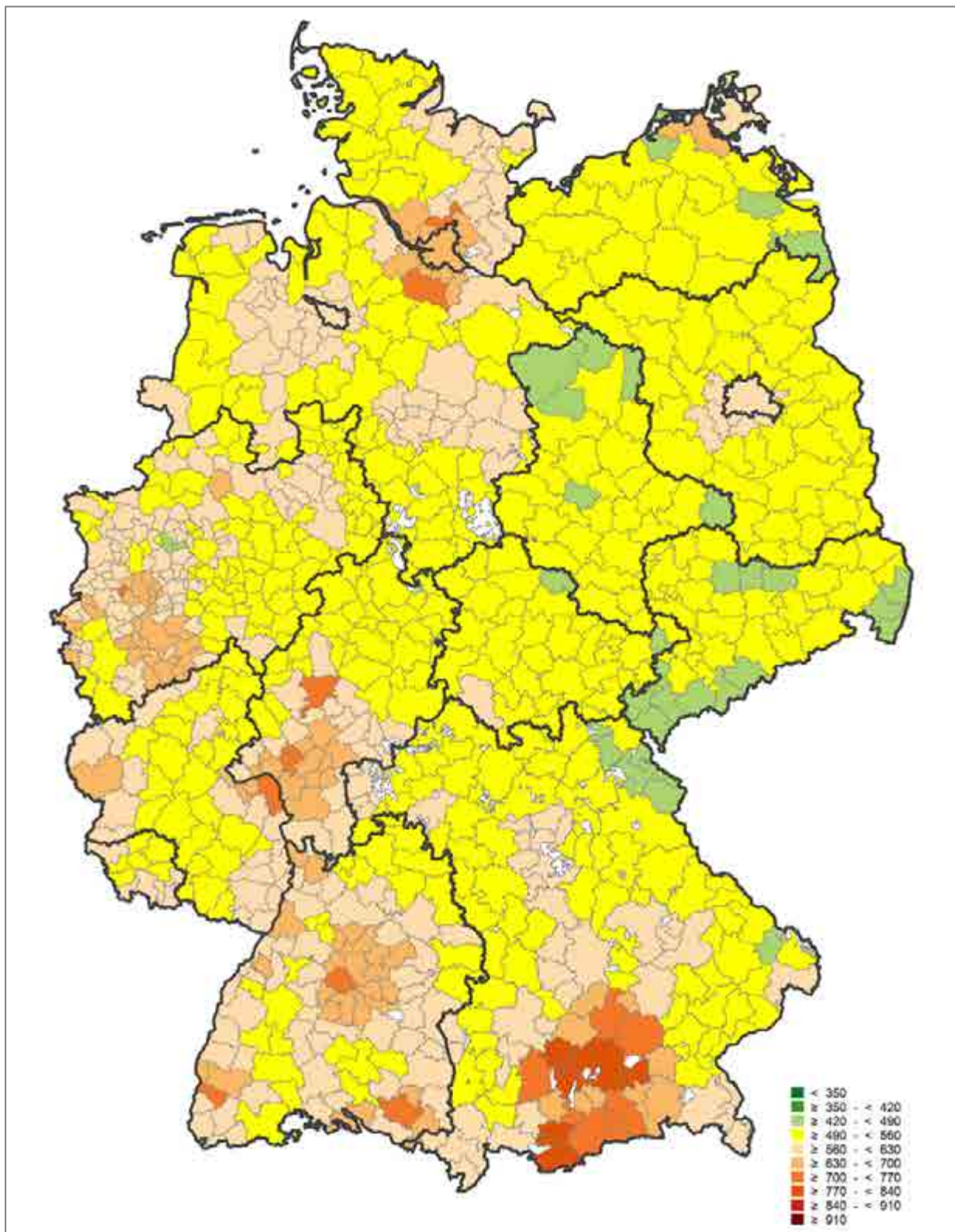
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wohngeldstichprobe und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 19: Wohngeldhaushaltsverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (mit Imputation)



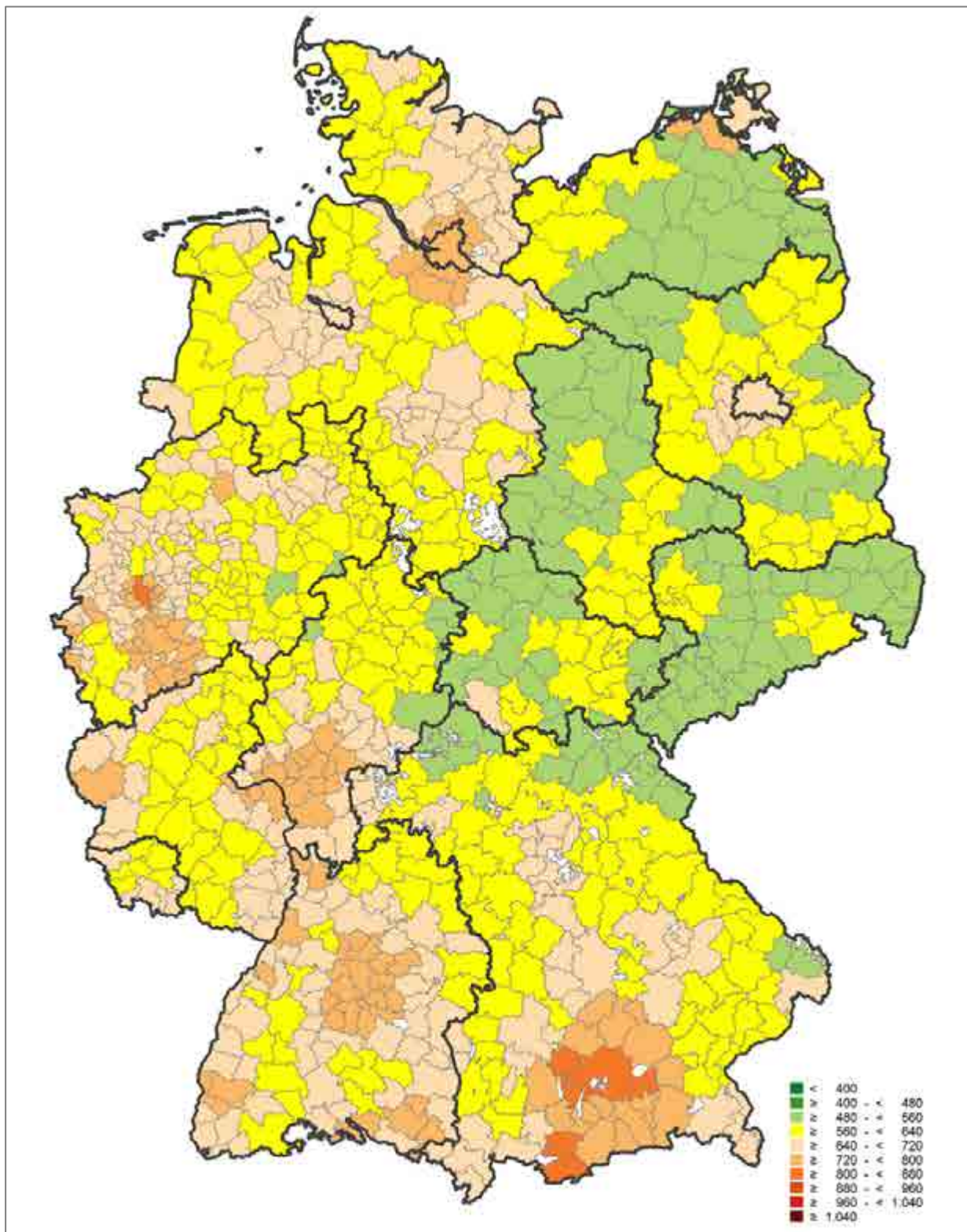
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wohngeldstichprobe und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 20: Wohngeldhaushaltsverfahren für Drei-Personen-Haushalte (mit Imputation)



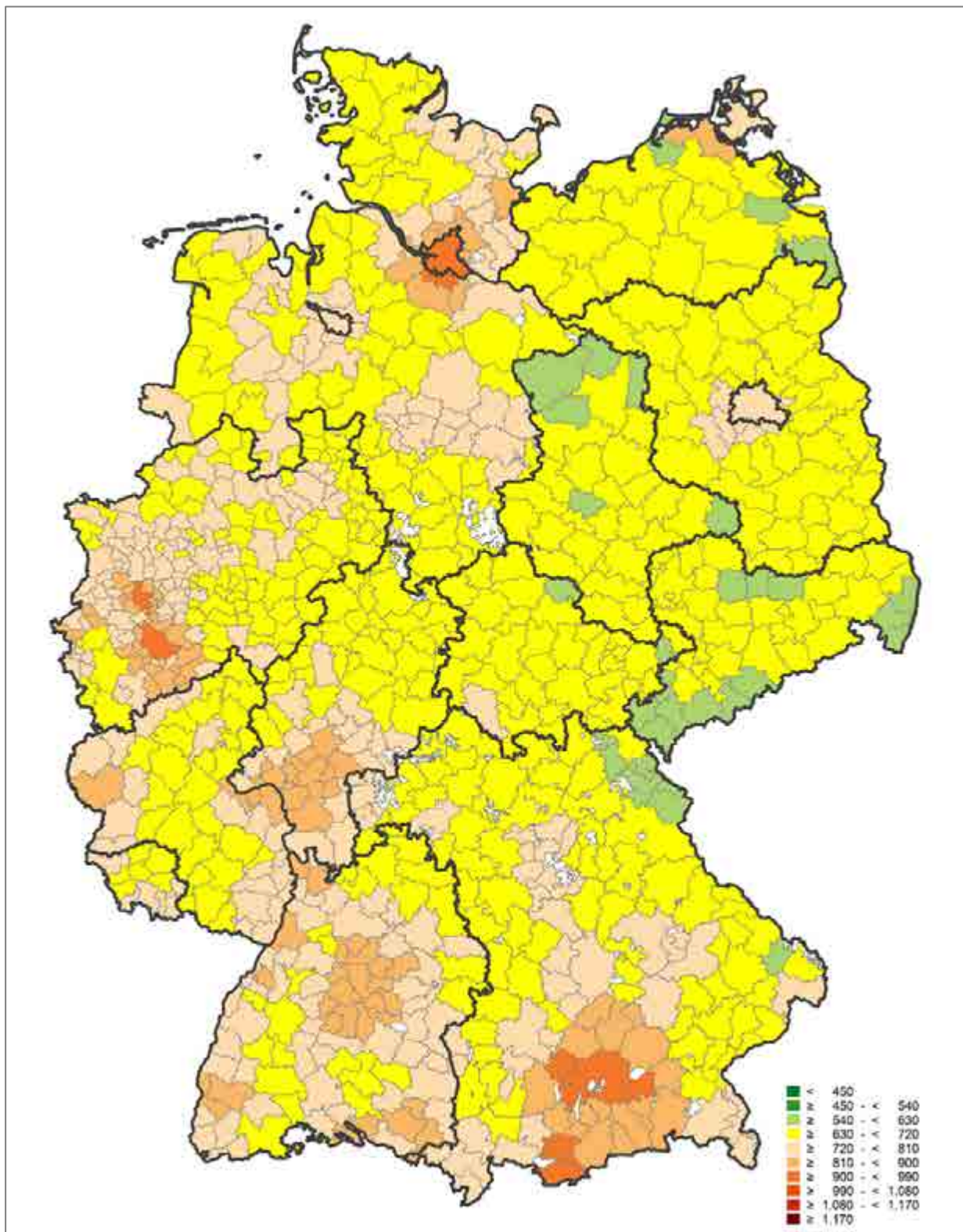
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wohngeldstichprobe und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 21: Wohngeldhaushaltsverfahren für Vier-Personen-Haushalte (mit Imputation)



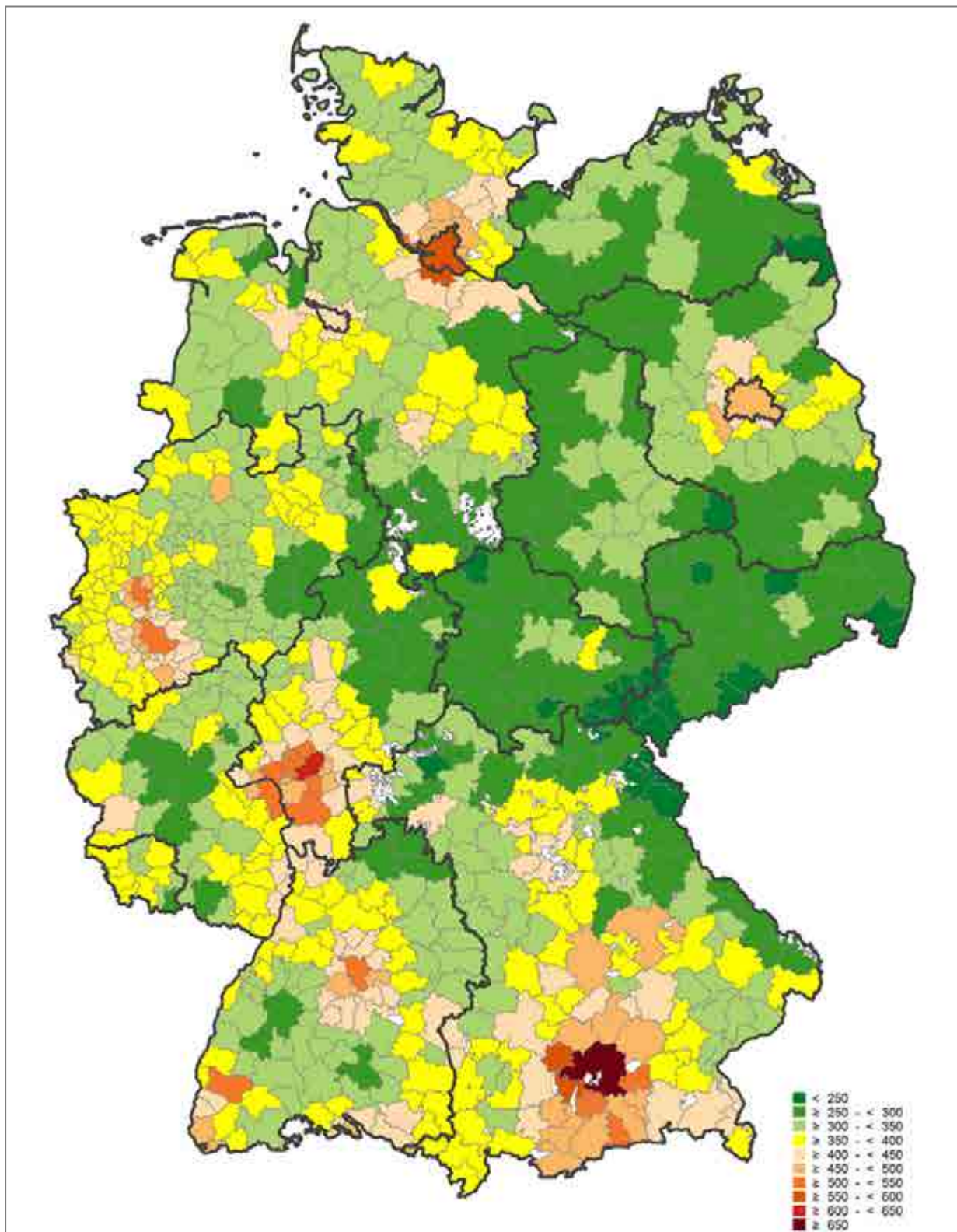
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wohngeldstichprobe und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 22: Wohngeldhaushaltsverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (mit Imputation)



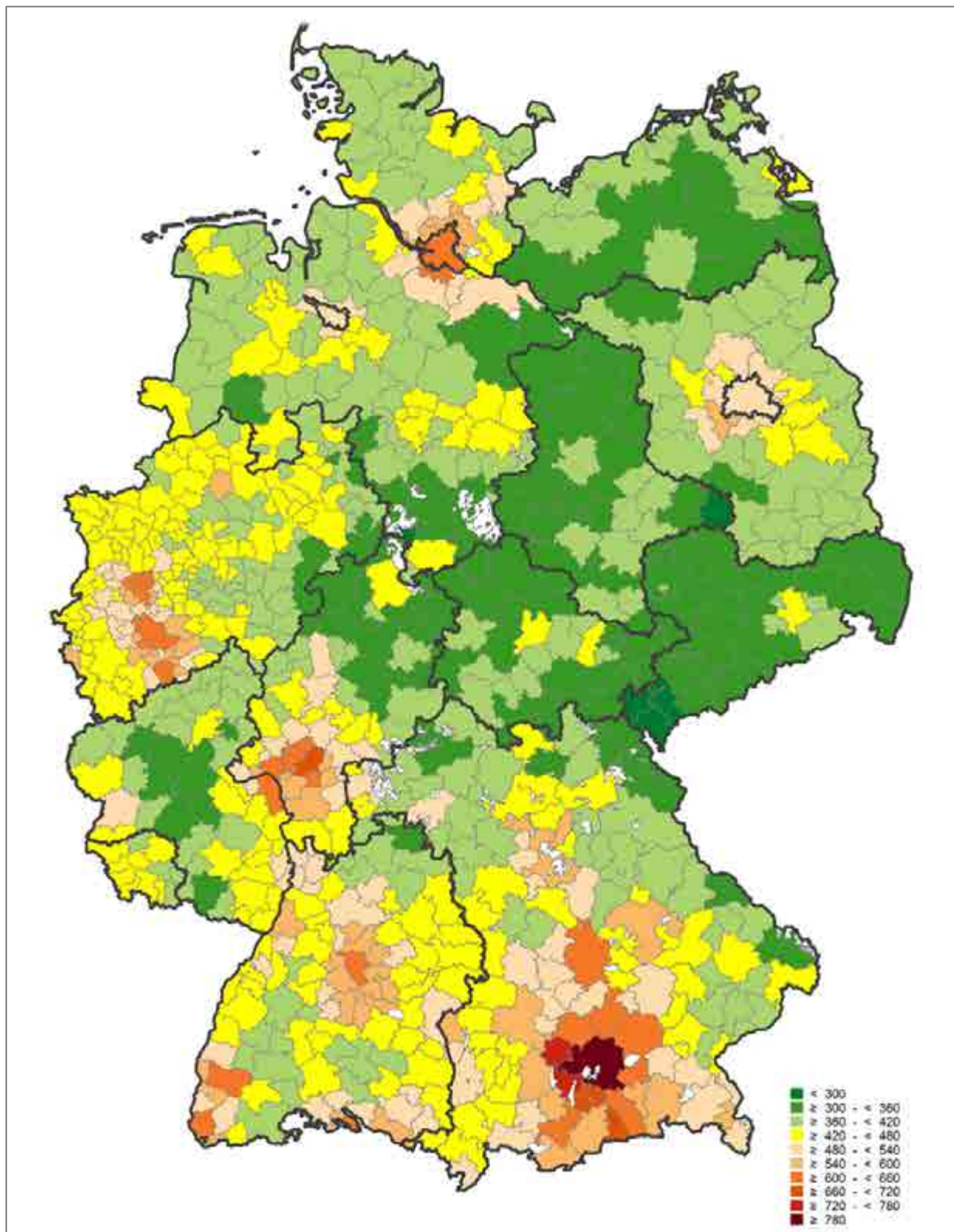
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Wohngeldstichprobe und SGB-II-Statistik (vgl. Kapitel 8.4.2 des Endberichts).

Abbildung 23: Perzentilwertverfahren für Ein-Personen-Haushalte



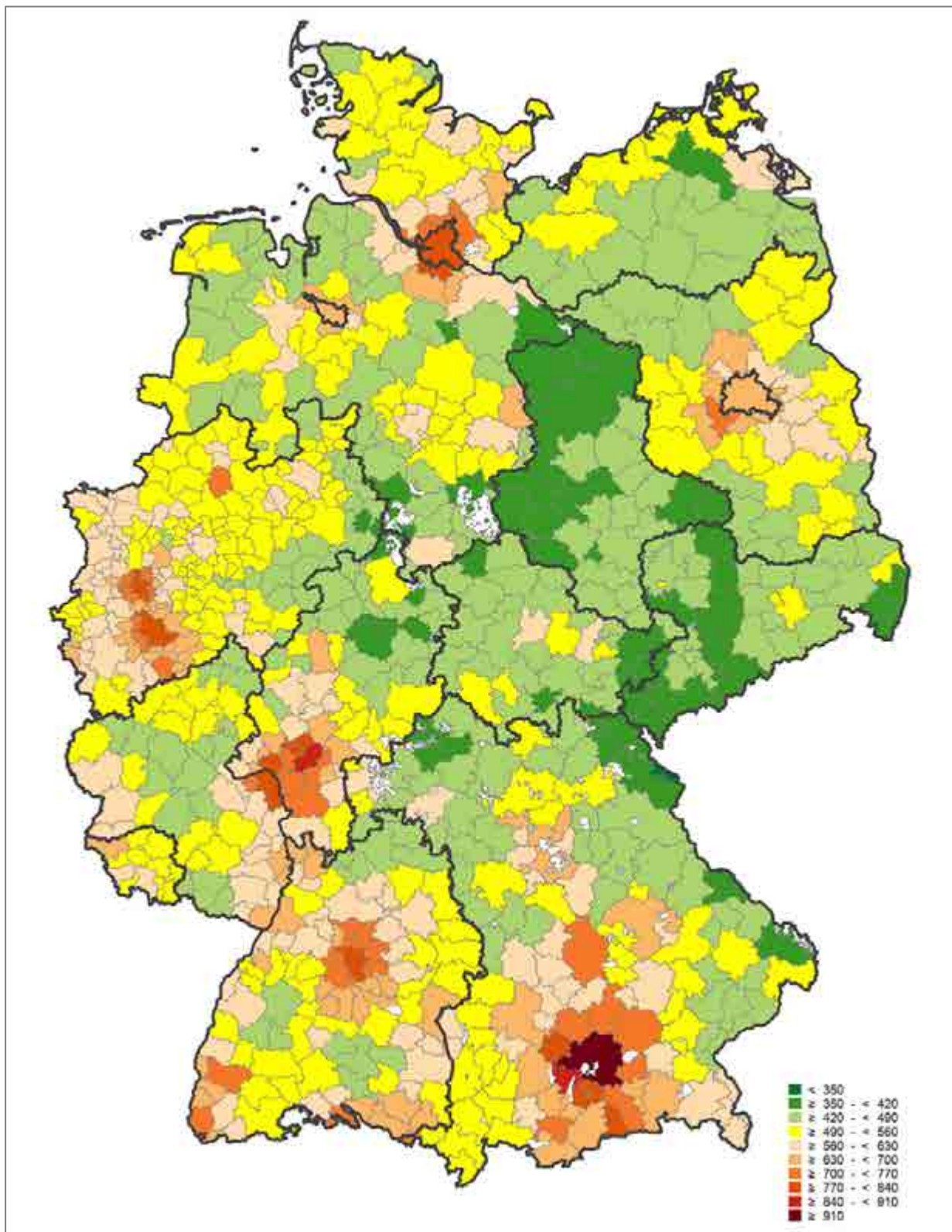
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.4 des Endberichts).

Abbildung 24: Perzentilwertverfahren für Zwei-Personen-Haushalte



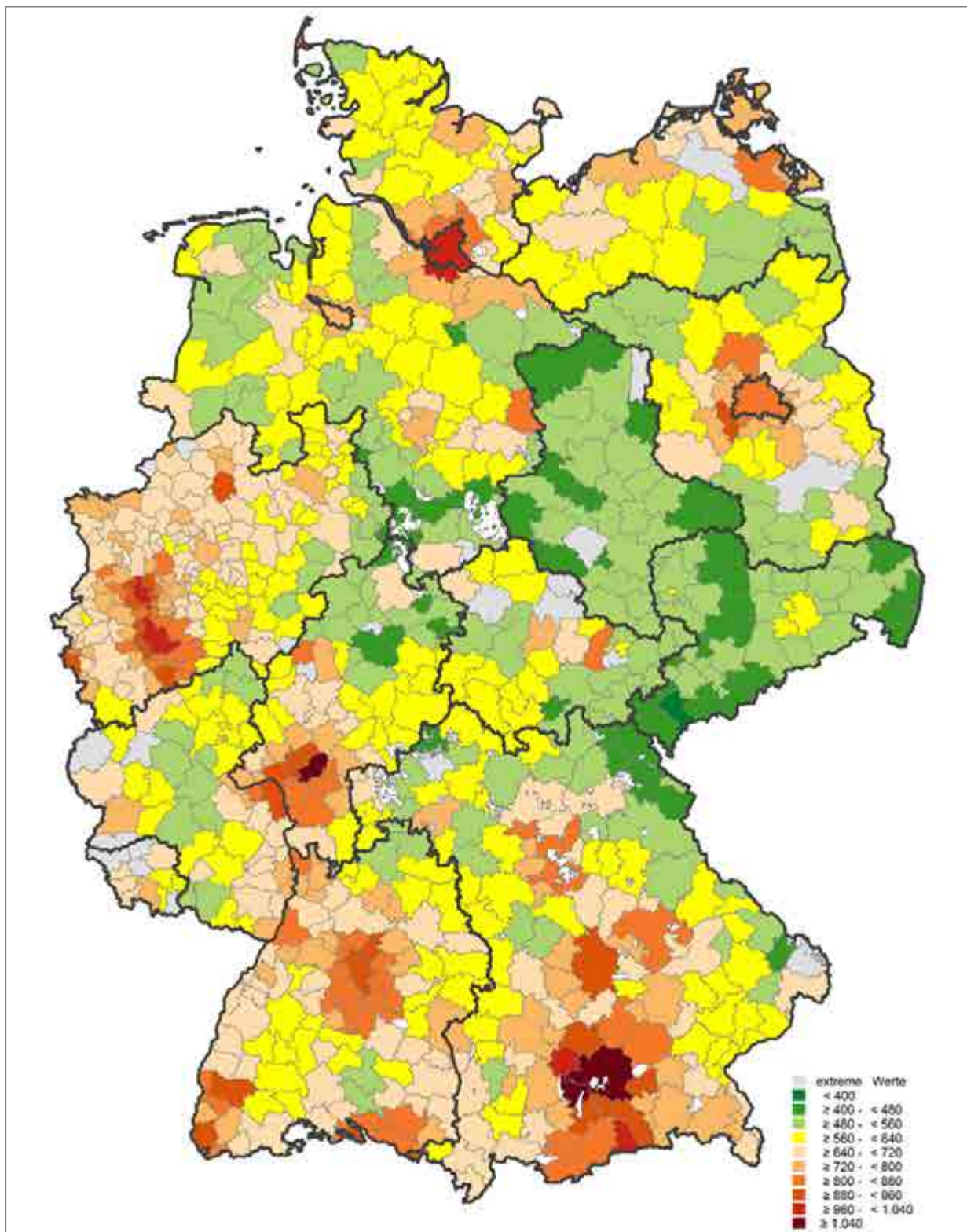
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.4 des Endberichts).

Abbildung 25: Perzentilwertverfahren für Drei-Personen-Haushalte



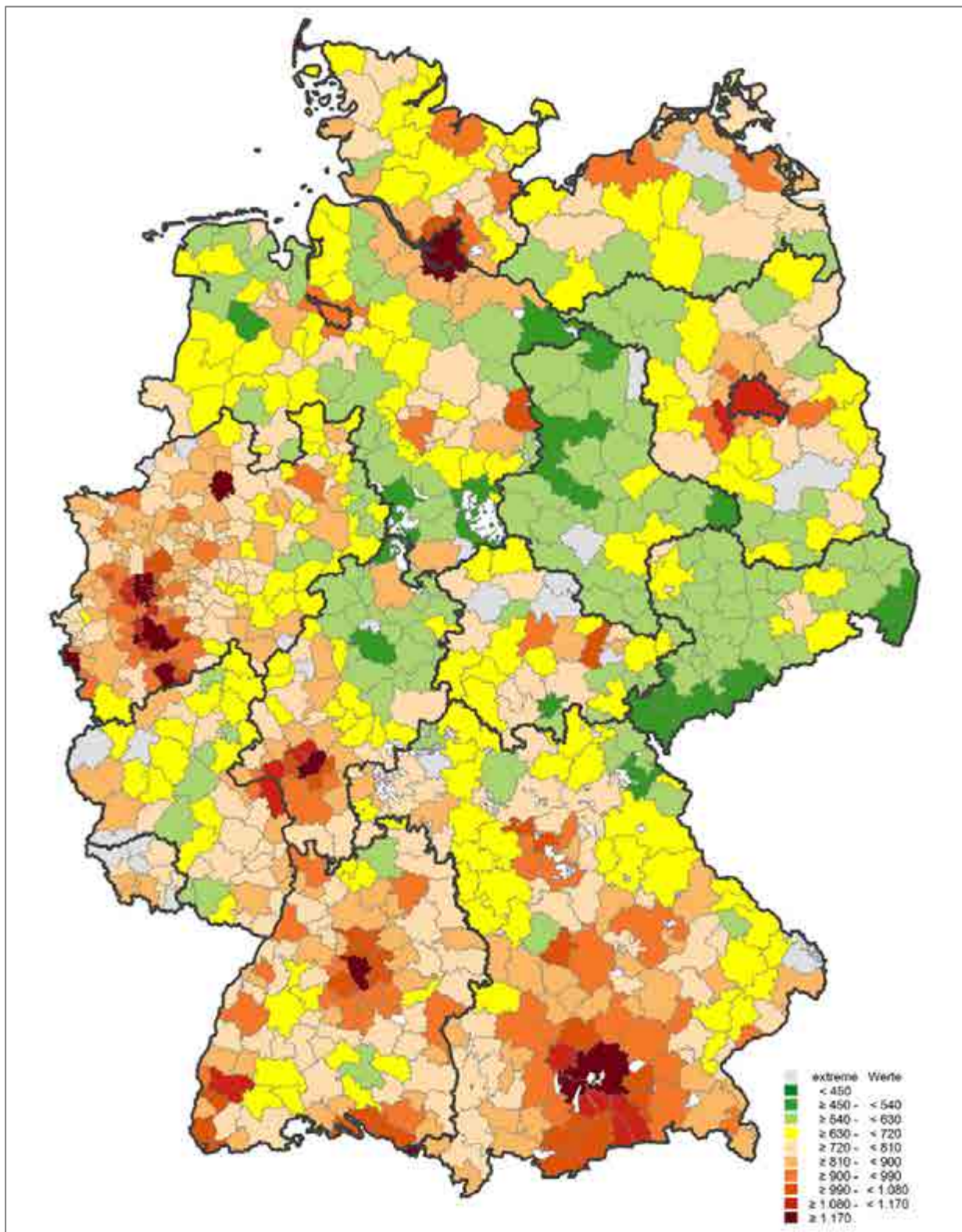
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.4 des Endberichts).

Abbildung 26: Perzentilwertverfahren für Vier-Personen-Haushalte



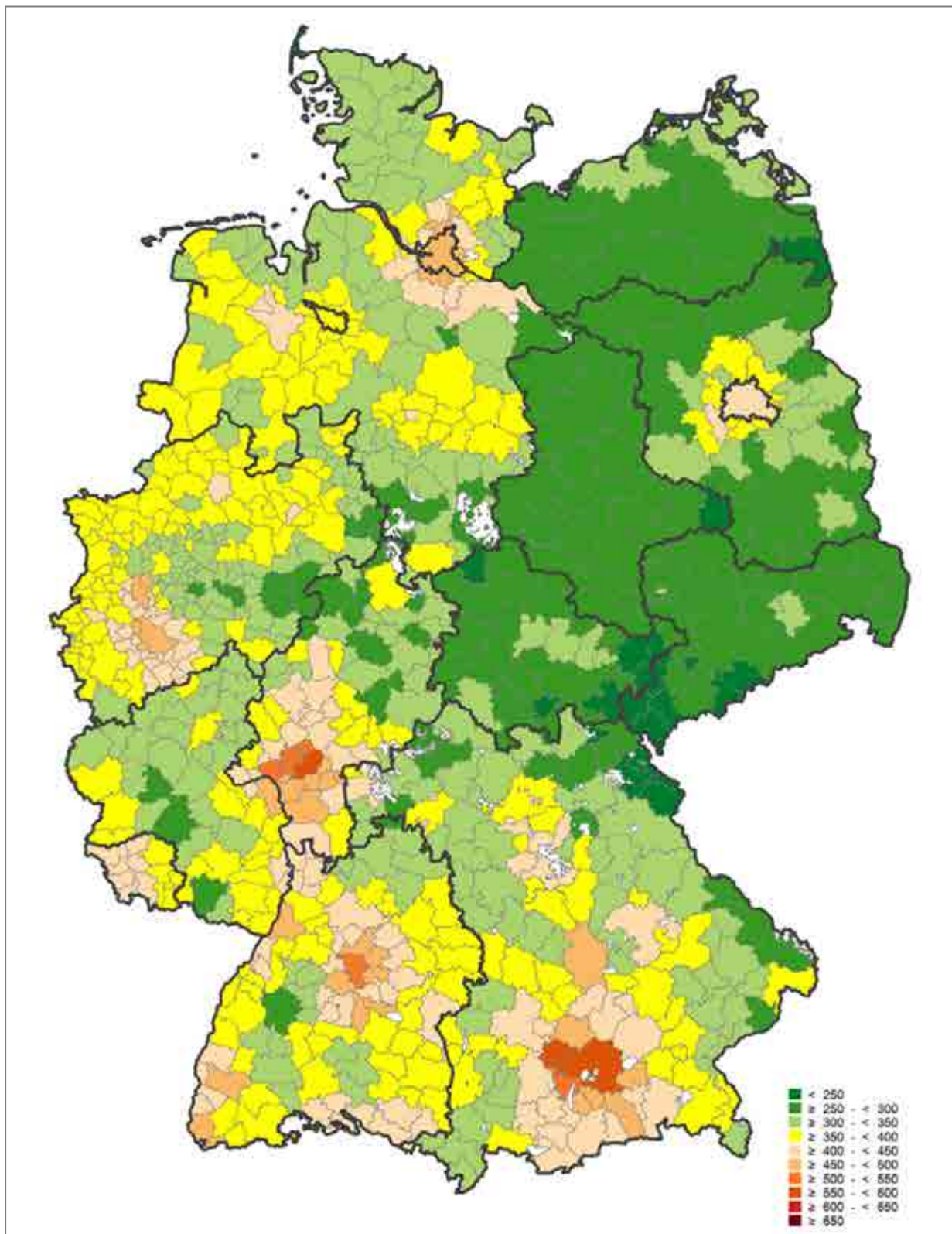
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.4 des Endberichts).

Abbildung 27: Perzentilwertverfahren für Fünf-Personen-Haushalte



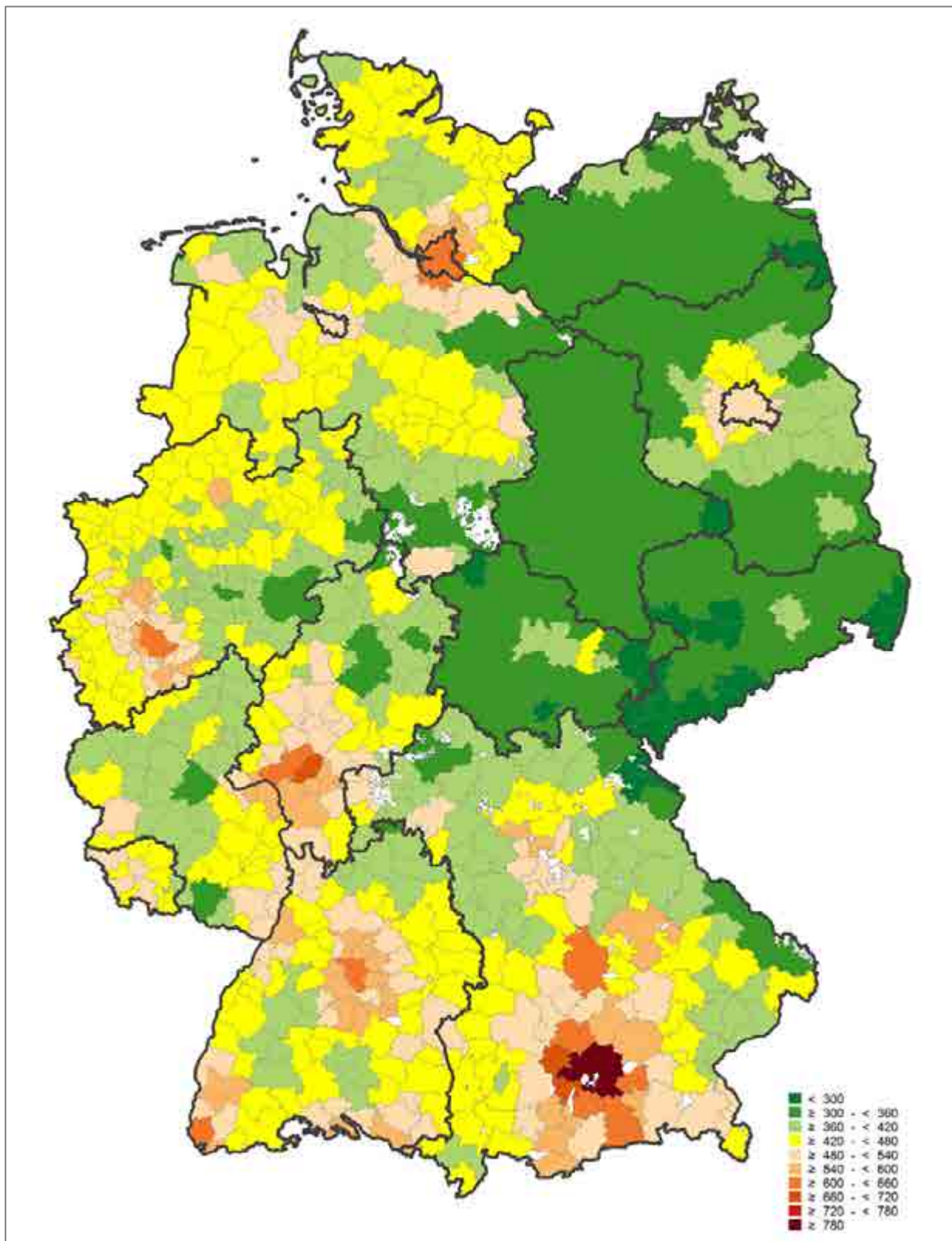
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.4 des Endberichts).

Abbildung 28: Belegungsmatrizenverfahren für Ein-Personen-Haushalte



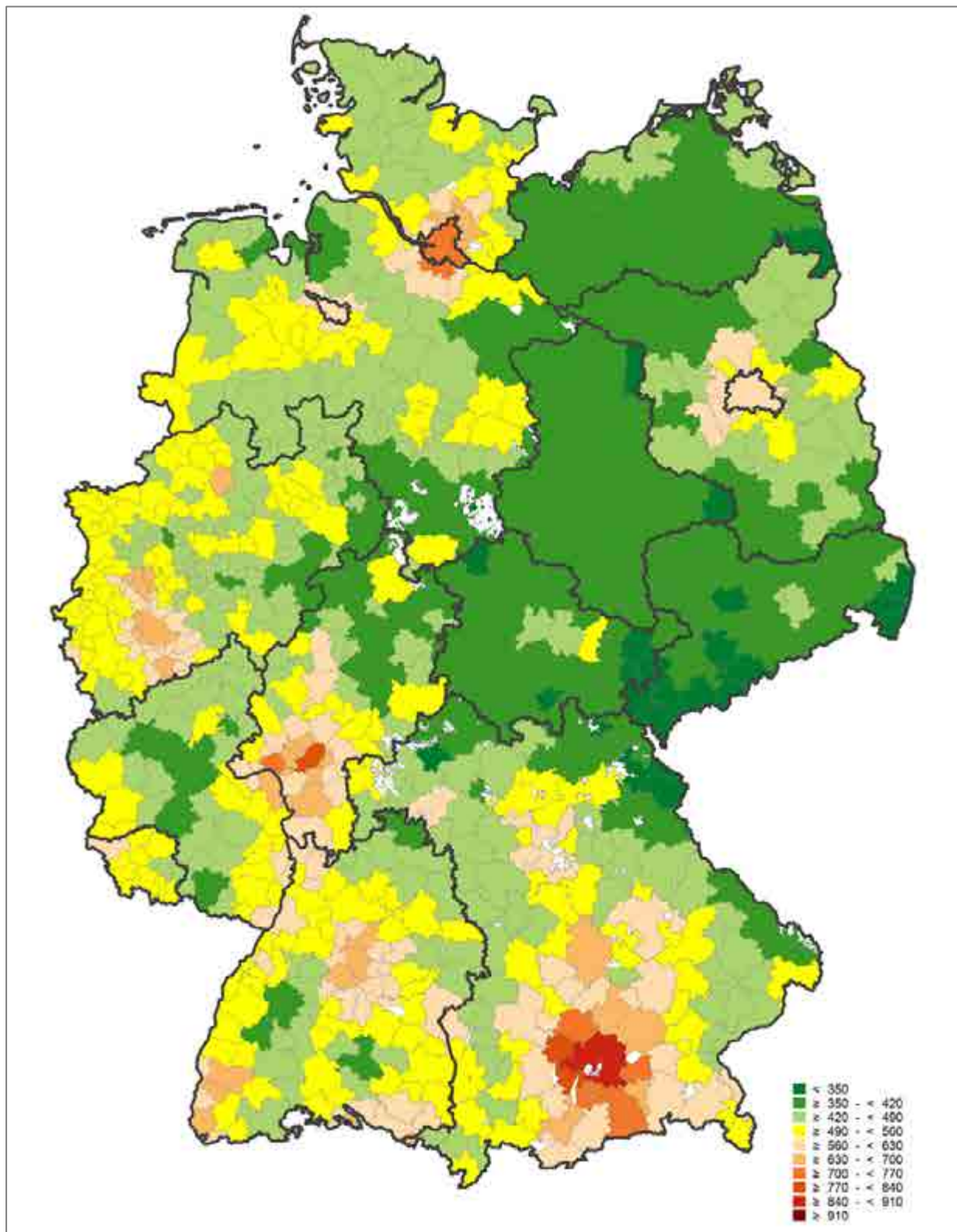
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.5 des Endberichts).

Abbildung 29: Belegungsmatrizenverfahren für Zwei-Personen-Haushalte



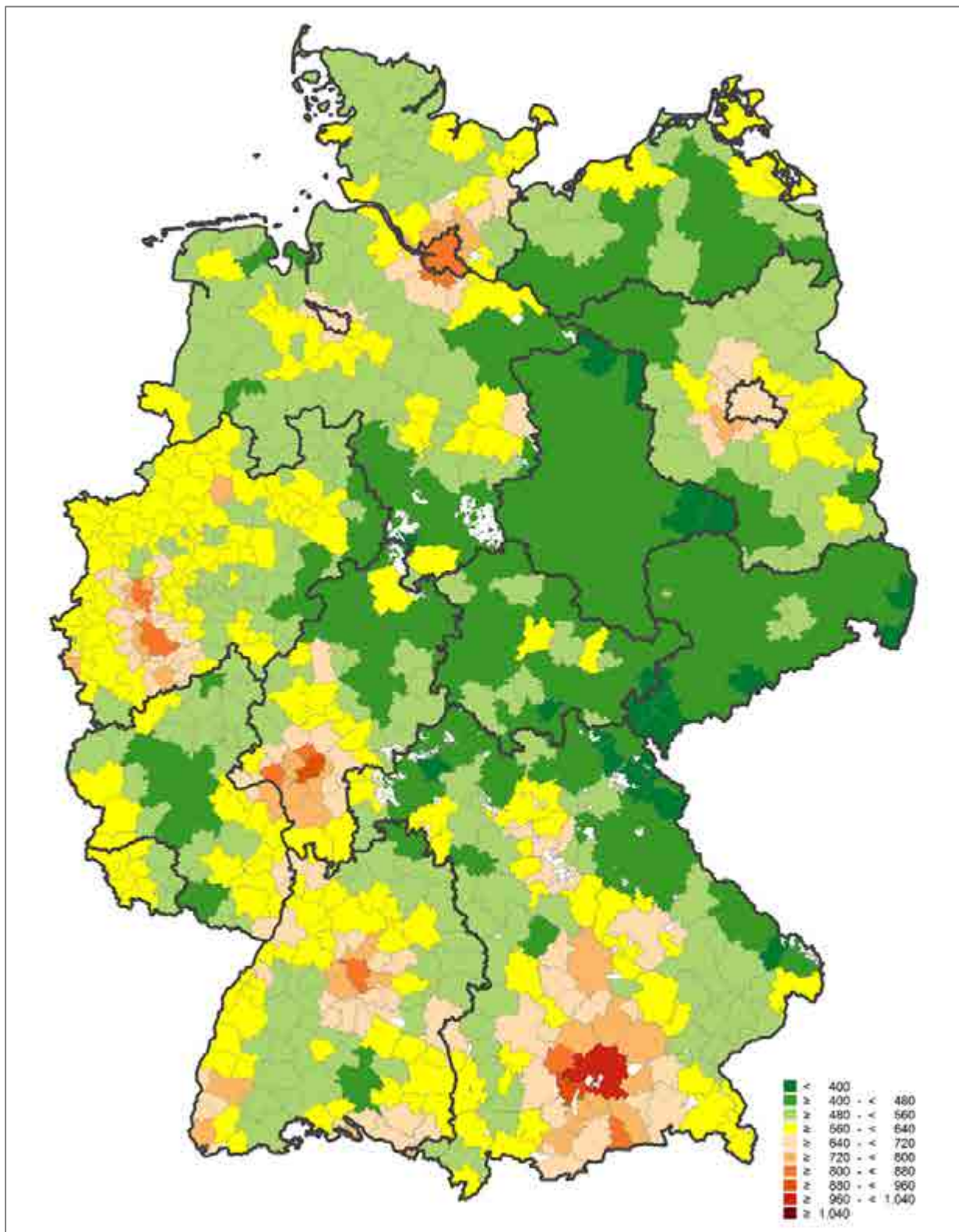
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.5 des Endberichts).

Abbildung 30: Belegungsmatrizenverfahren für Drei-Personen-Haushalte



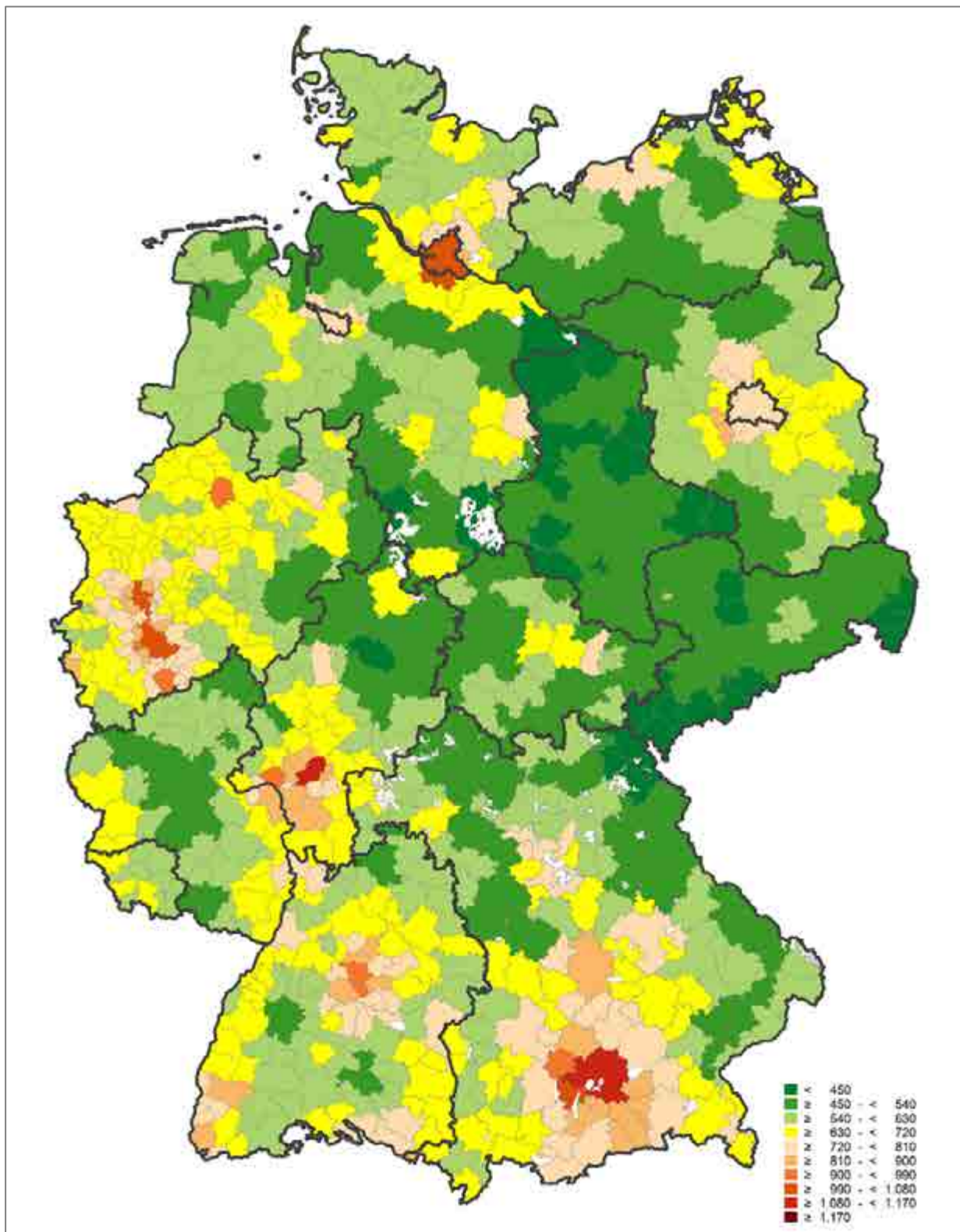
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.5 des Endberichts).

Abbildung 31: Belegungsmatrizenverfahren für Vier-Personen-Haushalte



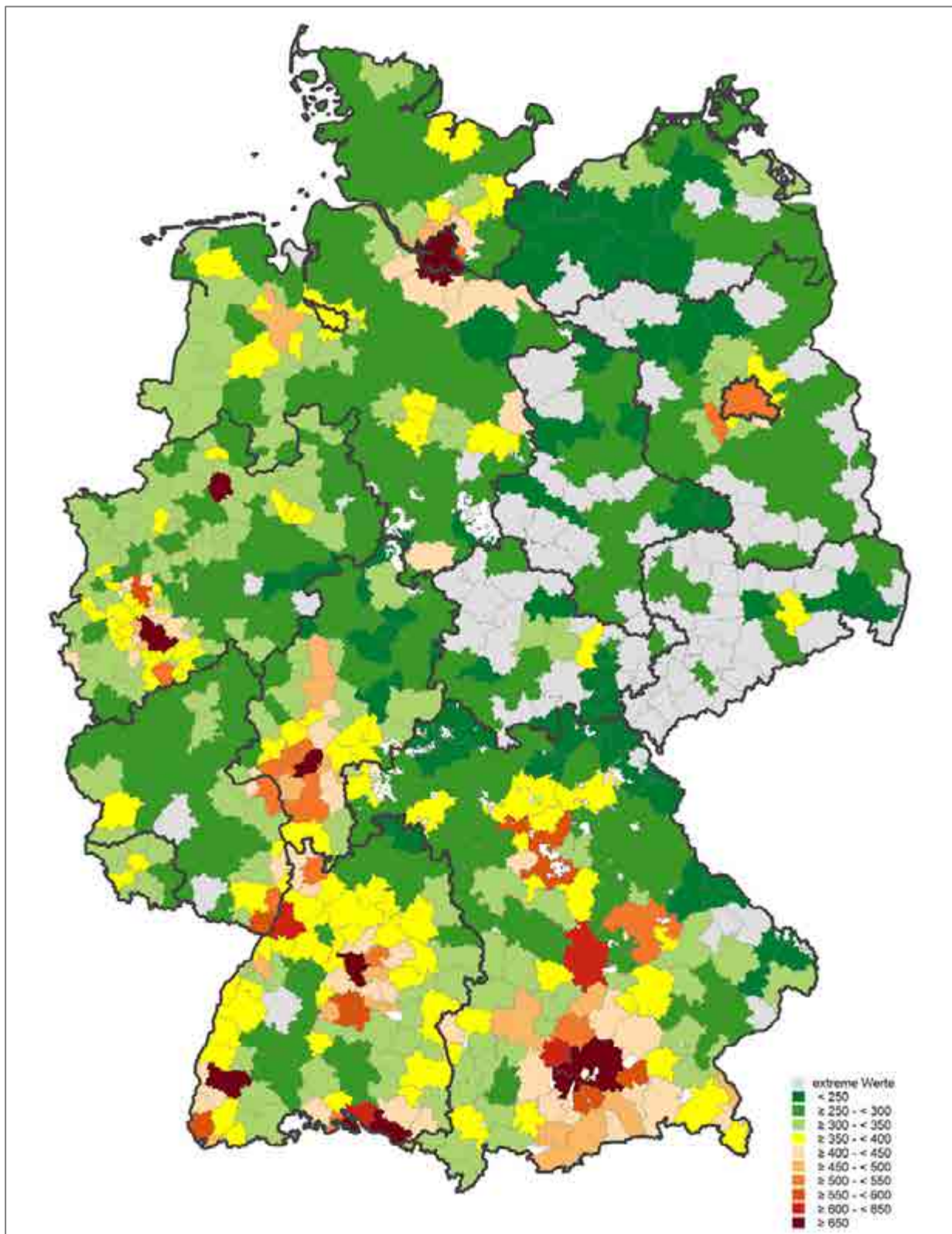
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.5 des Endberichts).

Abbildung 32: Belegungsmatrizenverfahren für Fünf-Personen-Haushalte



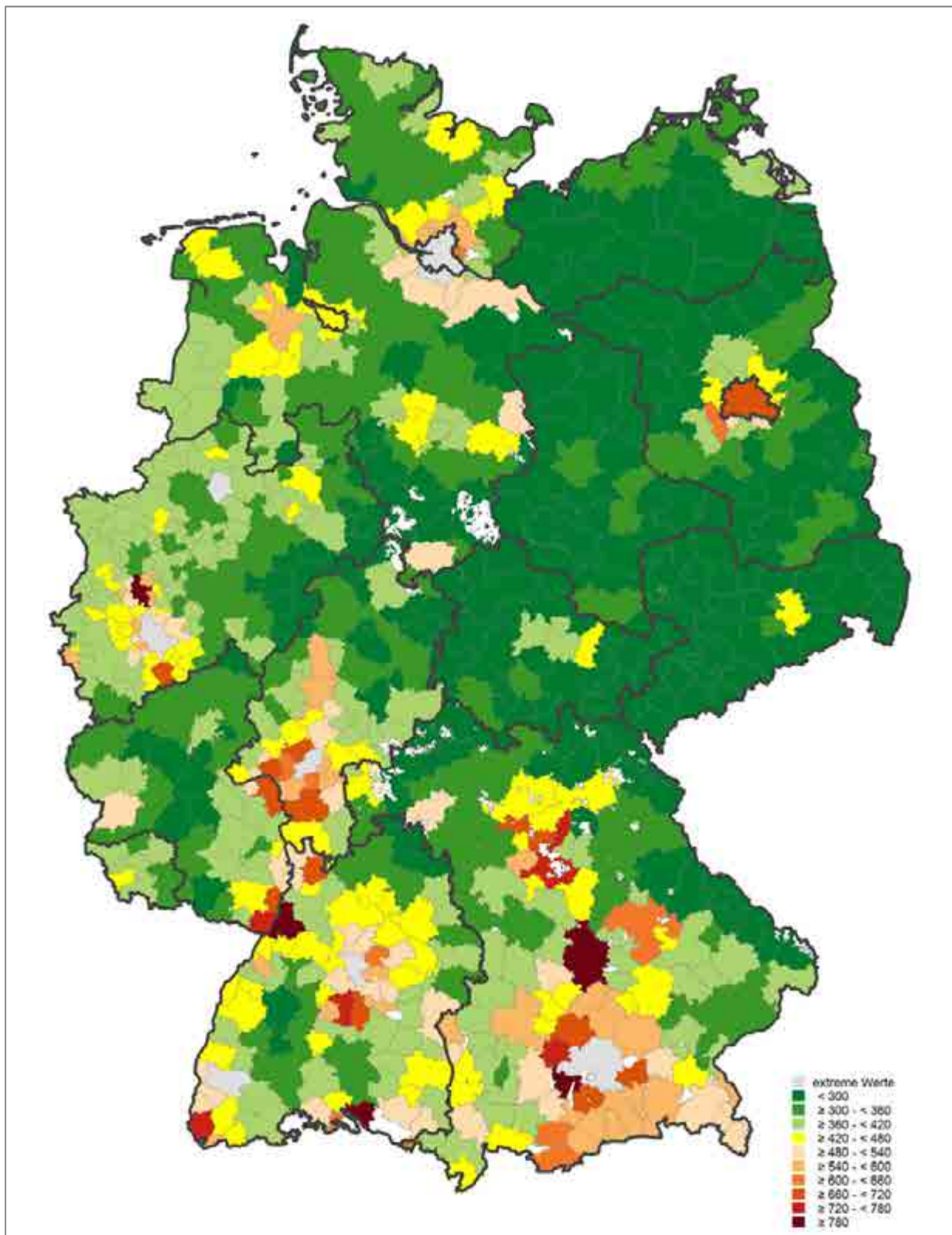
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.5 des Endberichts).

Abbildung 33: Verfügbarkeitsverfahren für Ein-Personen-Haushalte



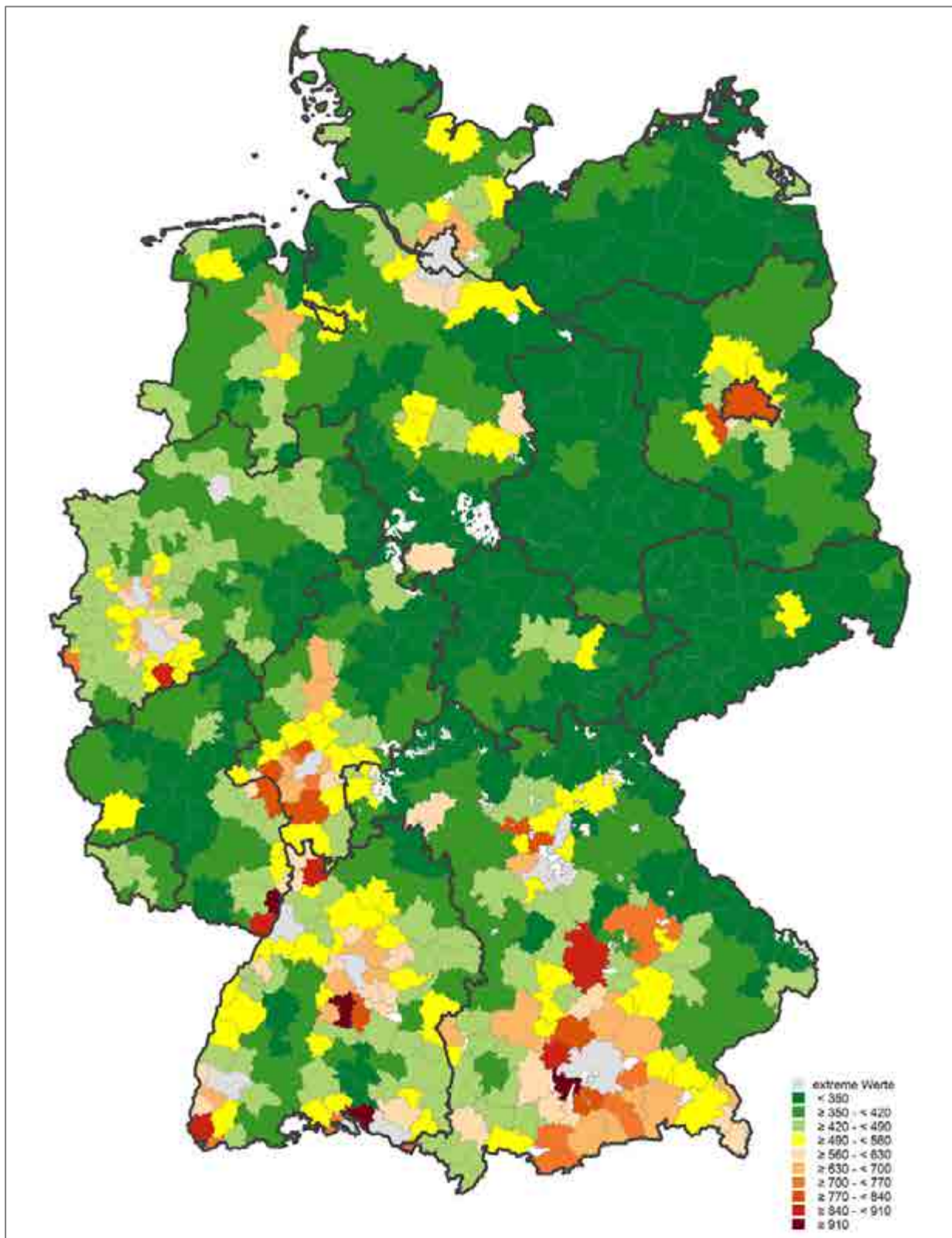
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.6 des Endberichts).

Abbildung 34: Verfügbarkeitsverfahren für Zwei-Personen-Haushalte



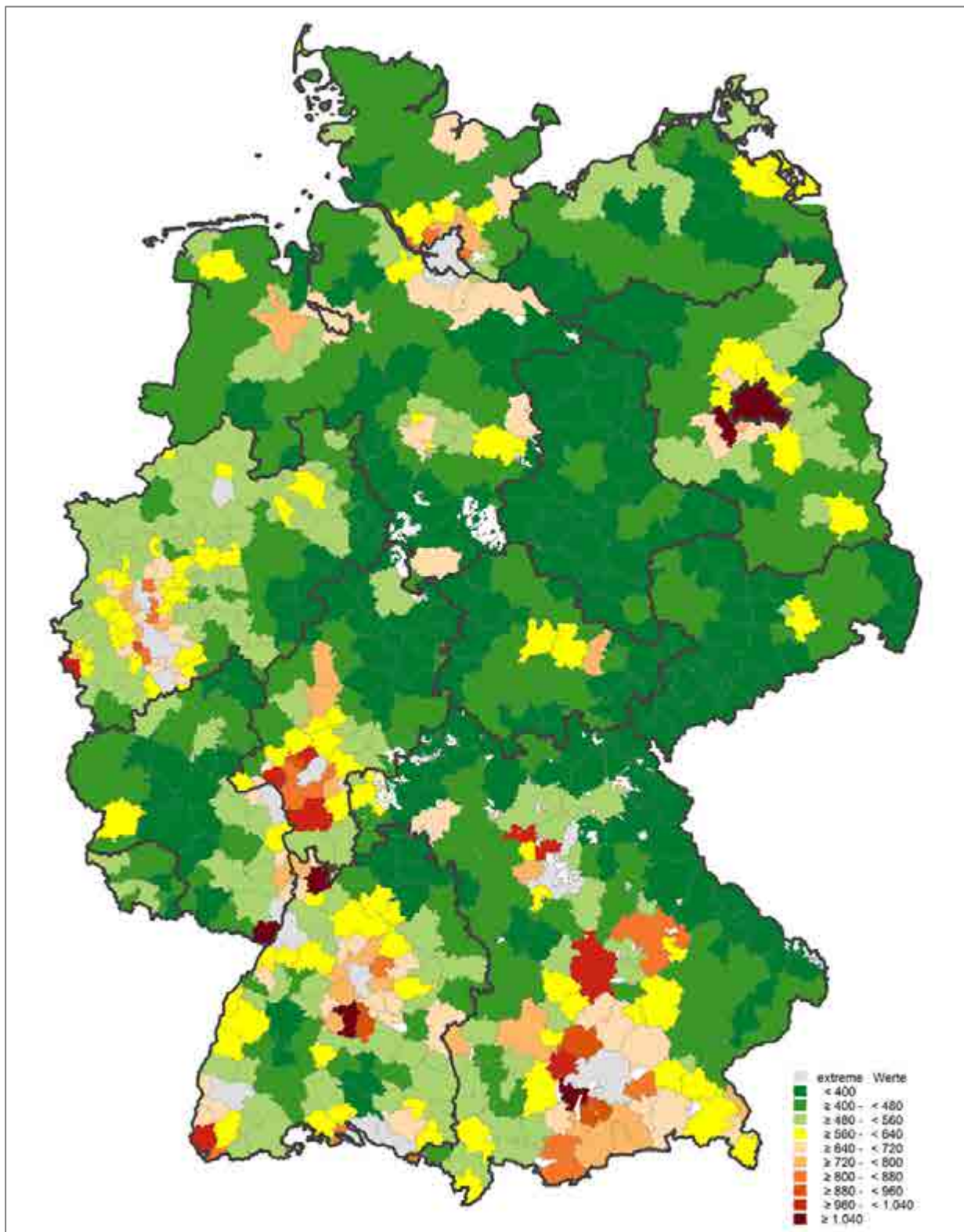
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.6 des Endberichts).

Abbildung 35: Verfügbarkeitsverfahren für Drei-Personen-Haushalte



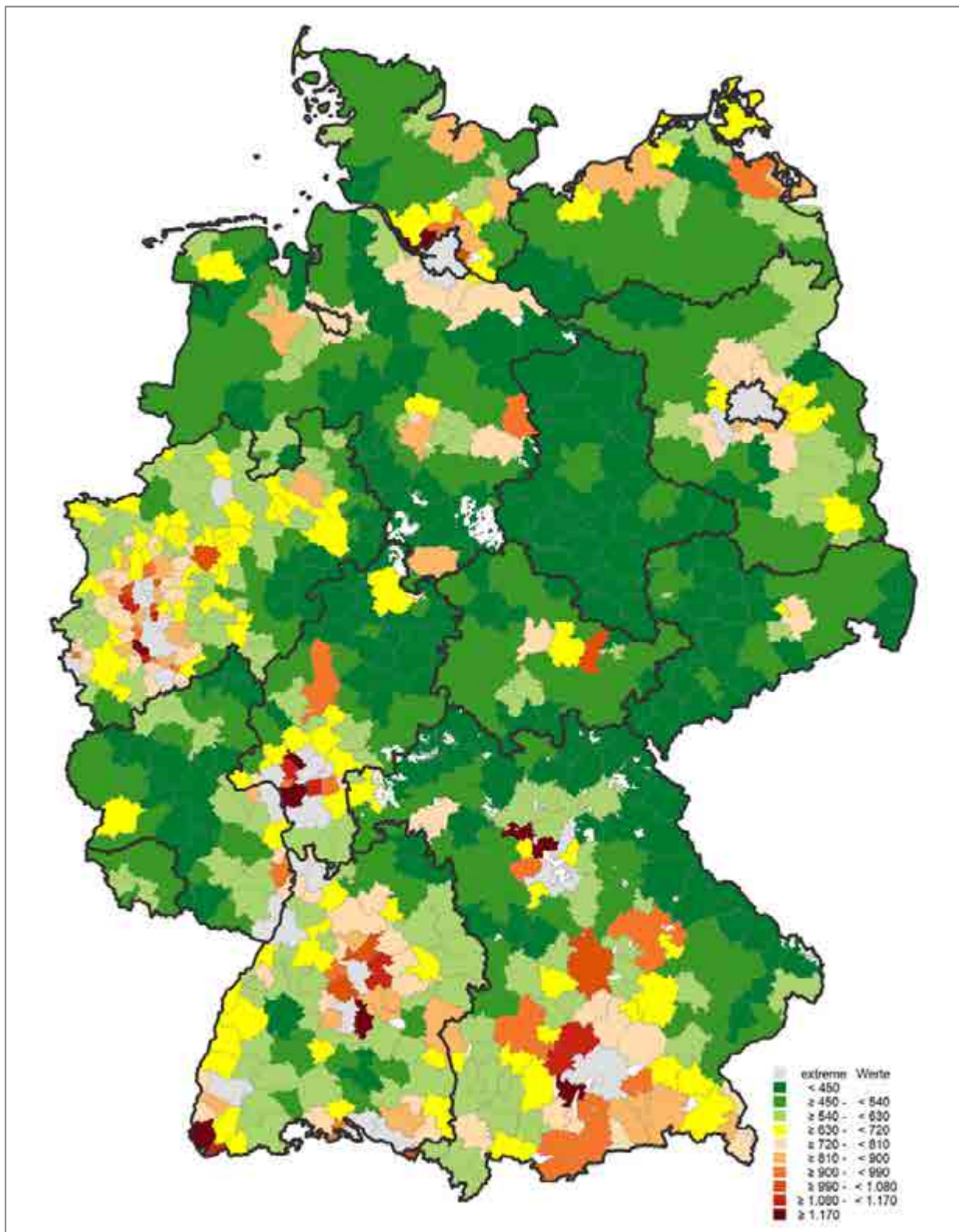
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.6 des Endberichts).

Abbildung 36: Verfügbarkeitsverfahren für Vier-Personen-Haushalte



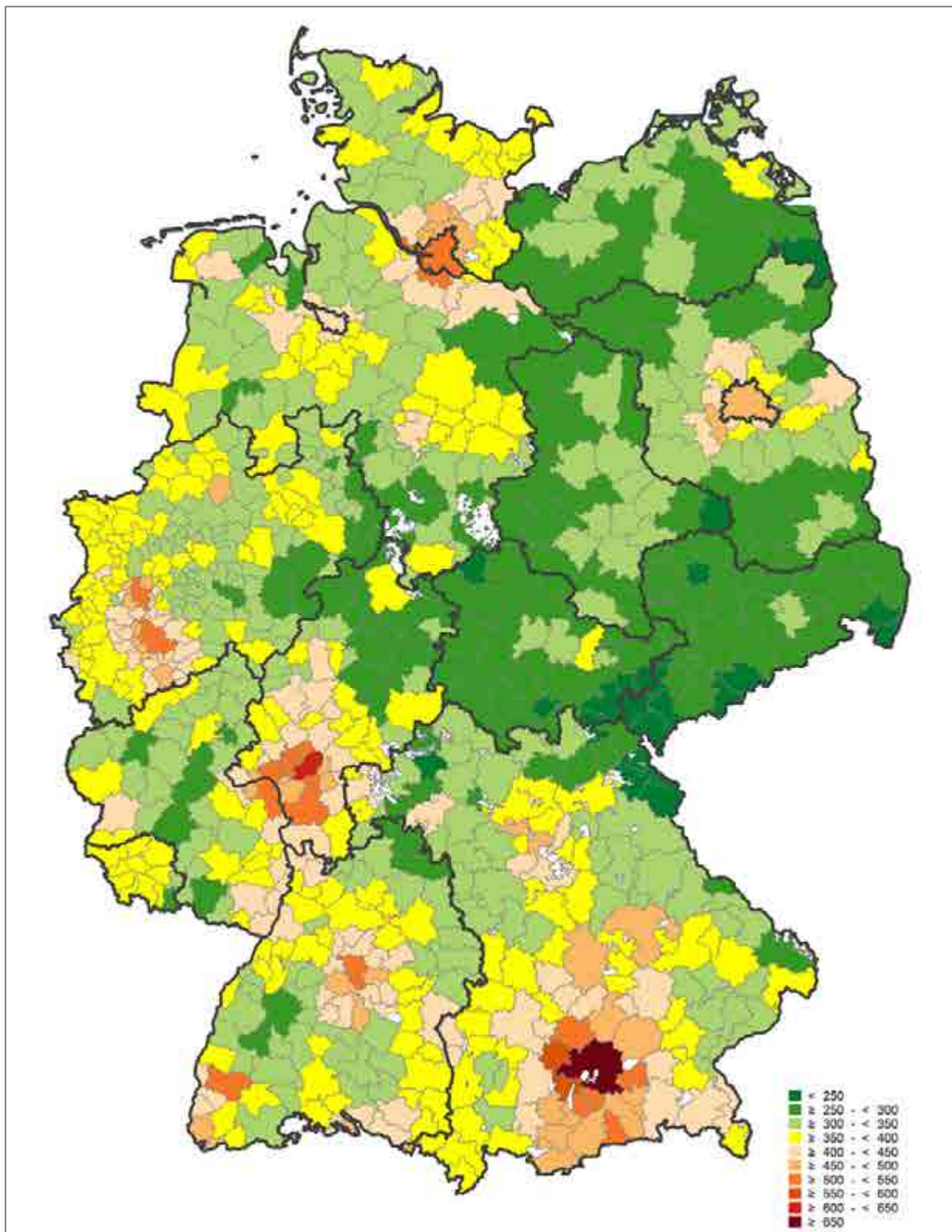
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.6 des Endberichts).

Abbildung 37: Verfügbarkeitsverfahren für Fünf-Personen-Haushalte



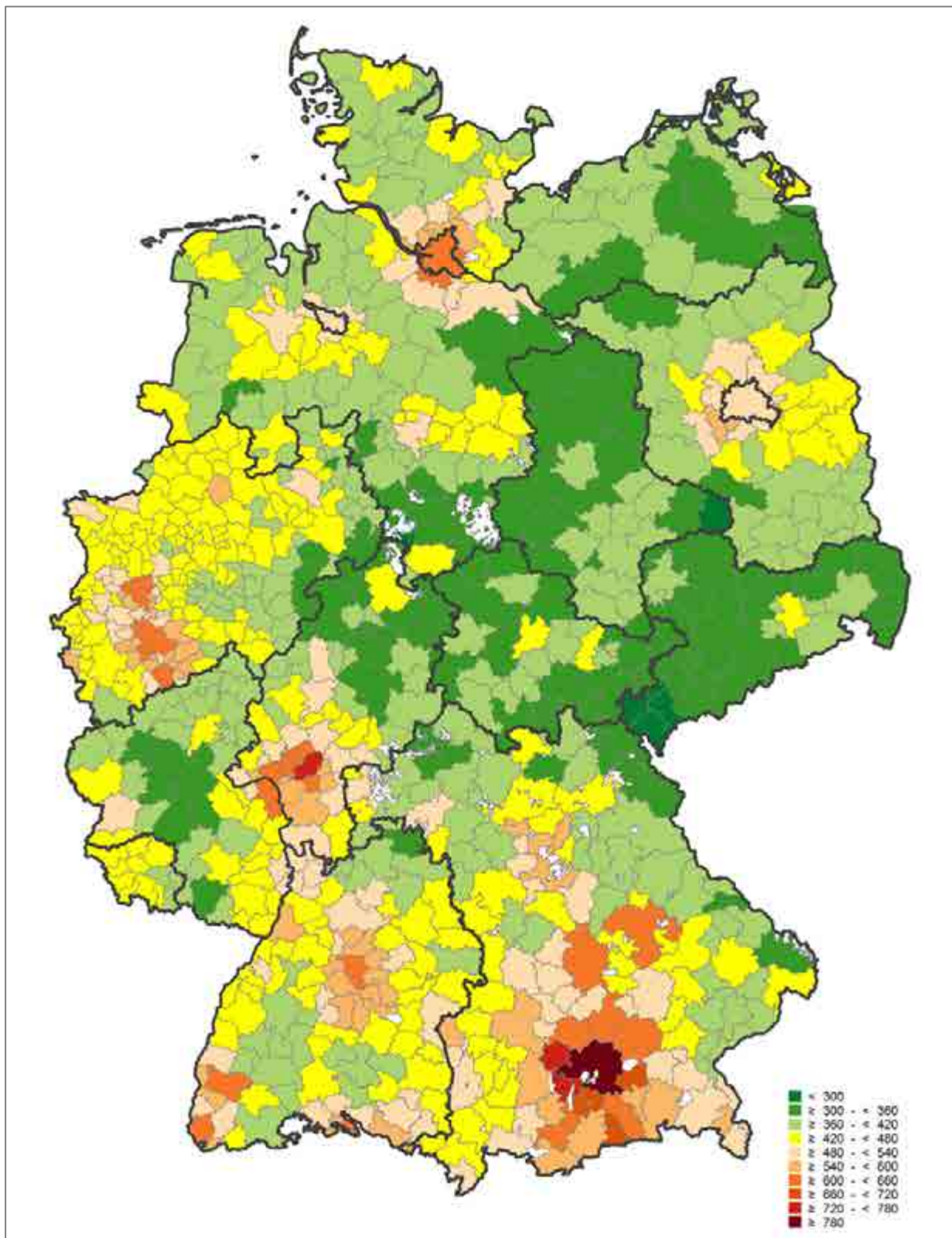
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.6 des Endberichts).

Abbildung 38: Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)



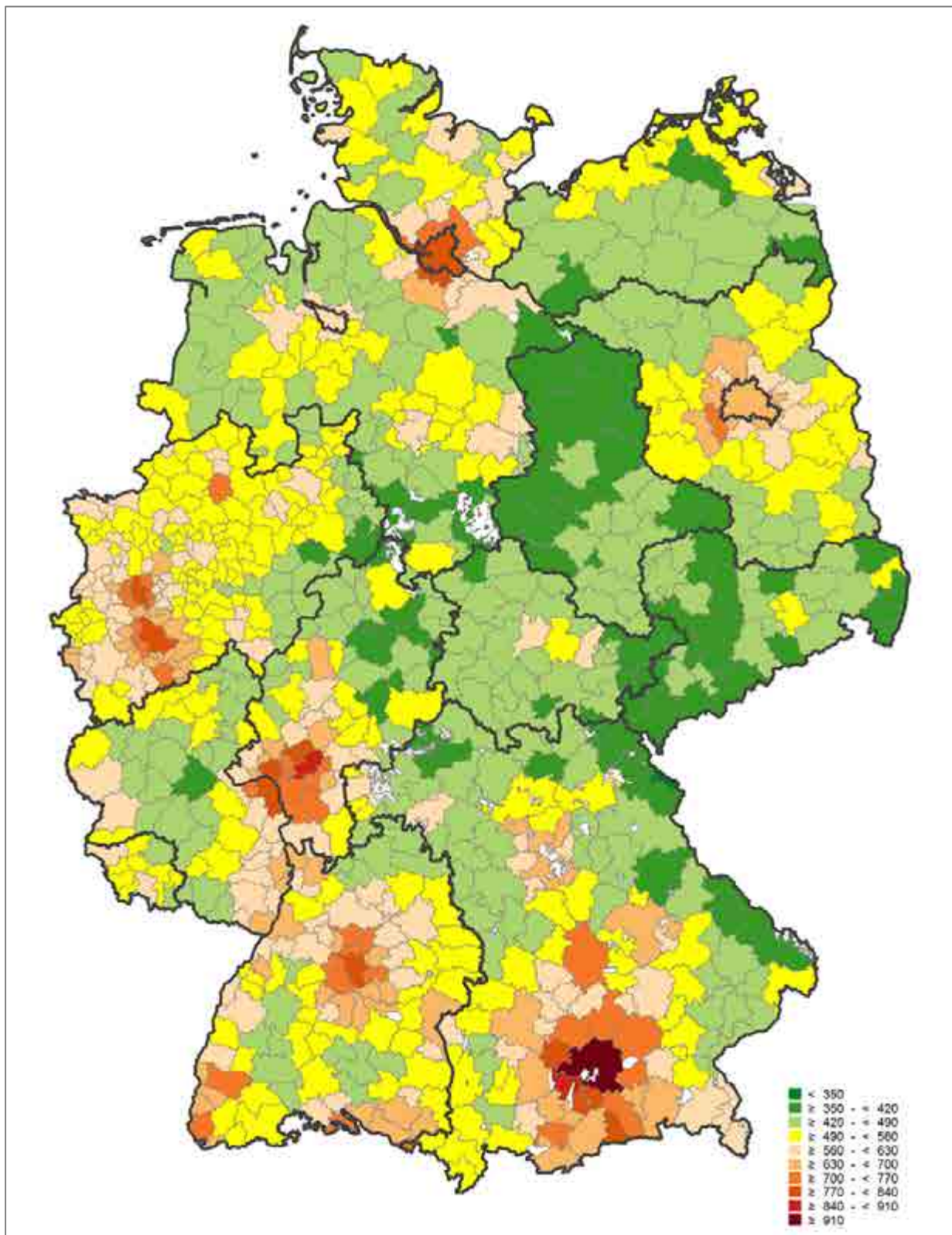
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 39: Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)



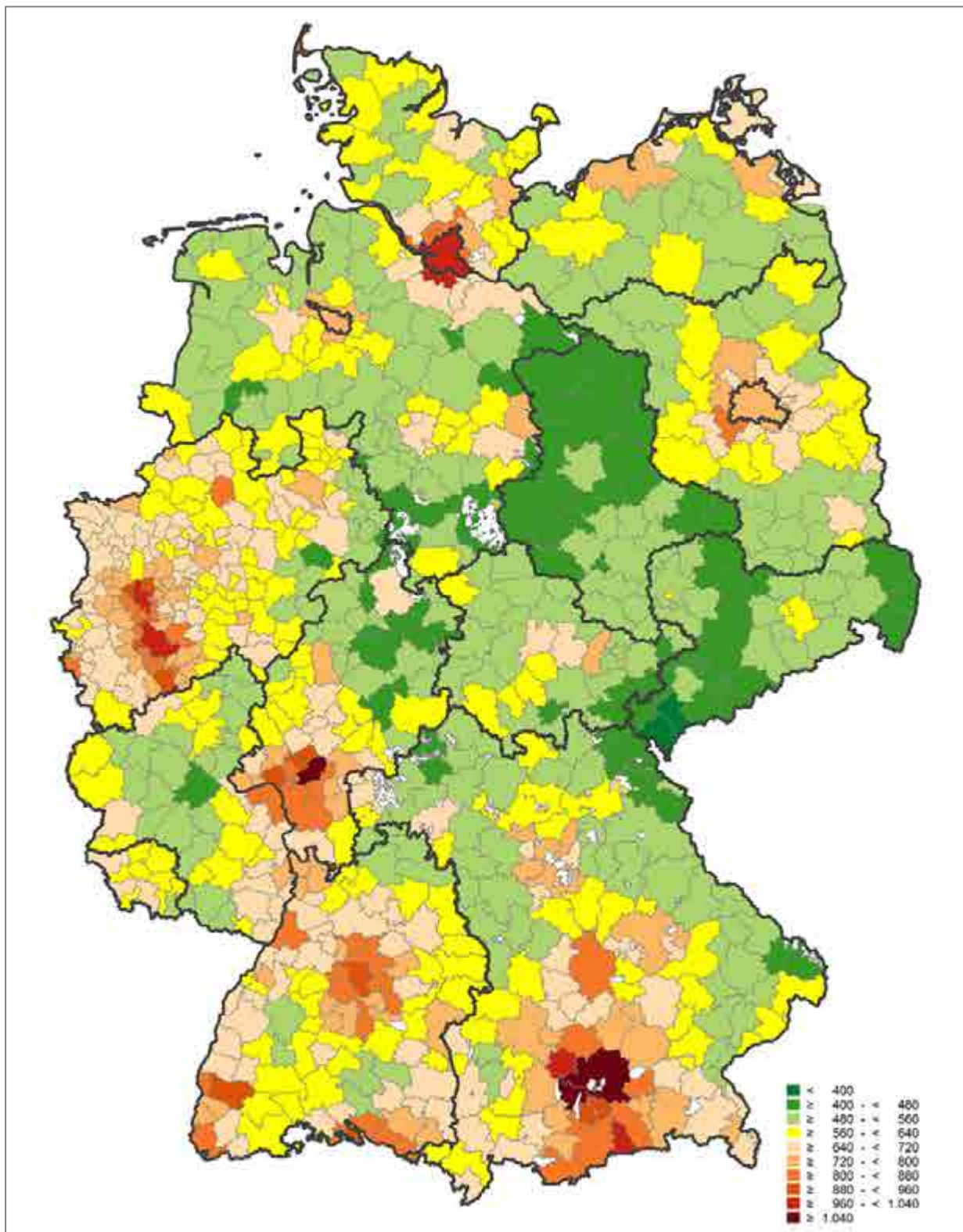
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 40: Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)



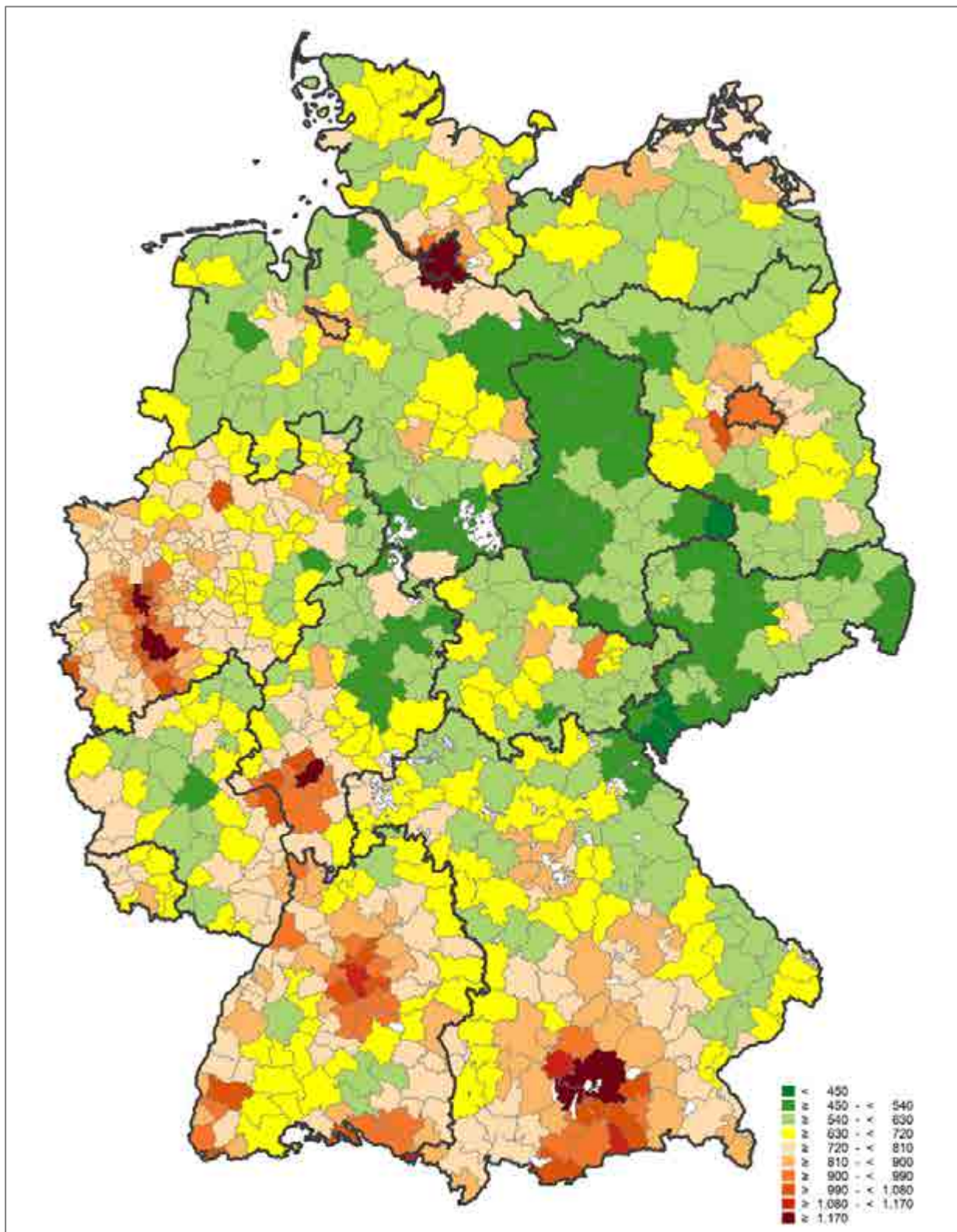
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 41: Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)



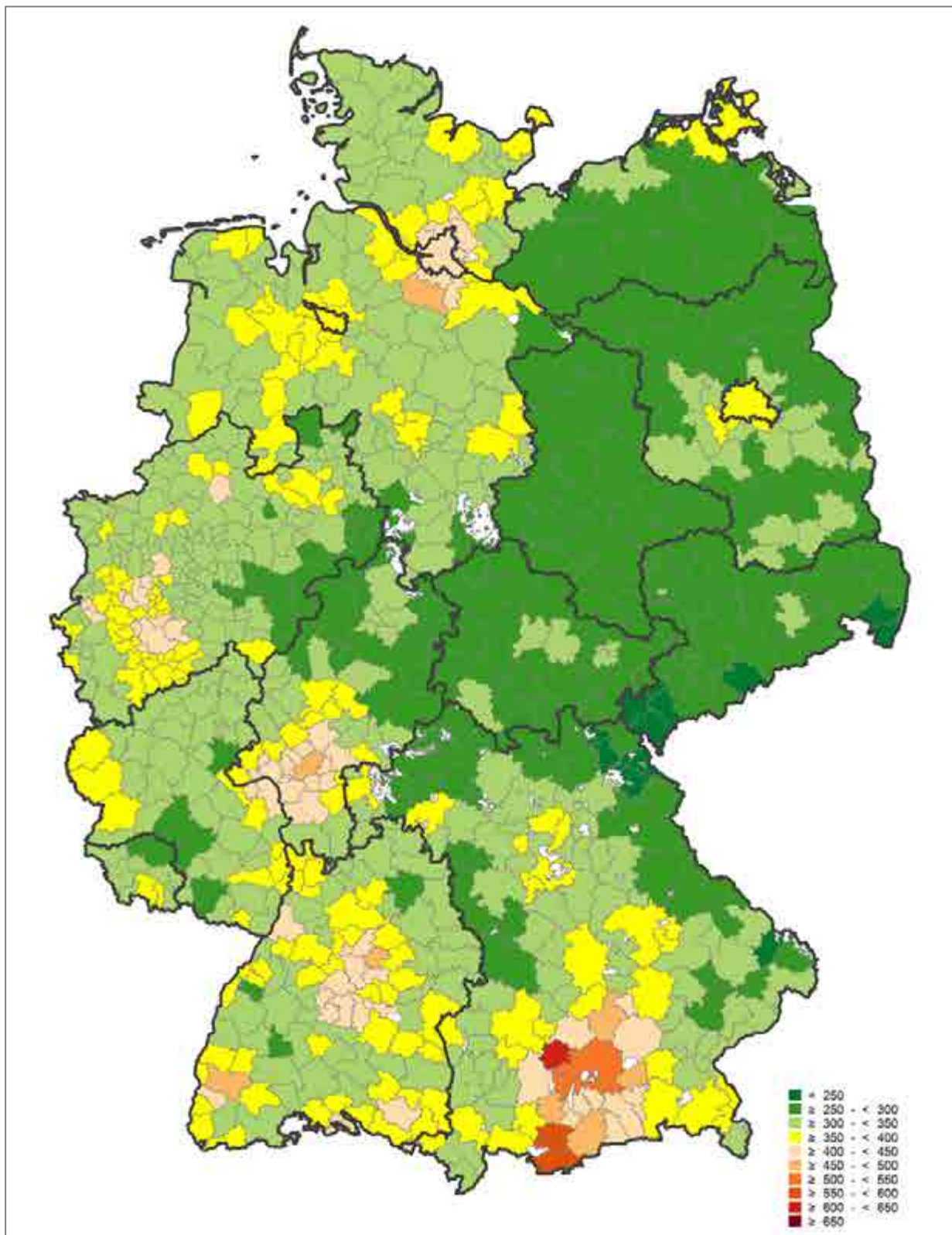
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 42: Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad A)



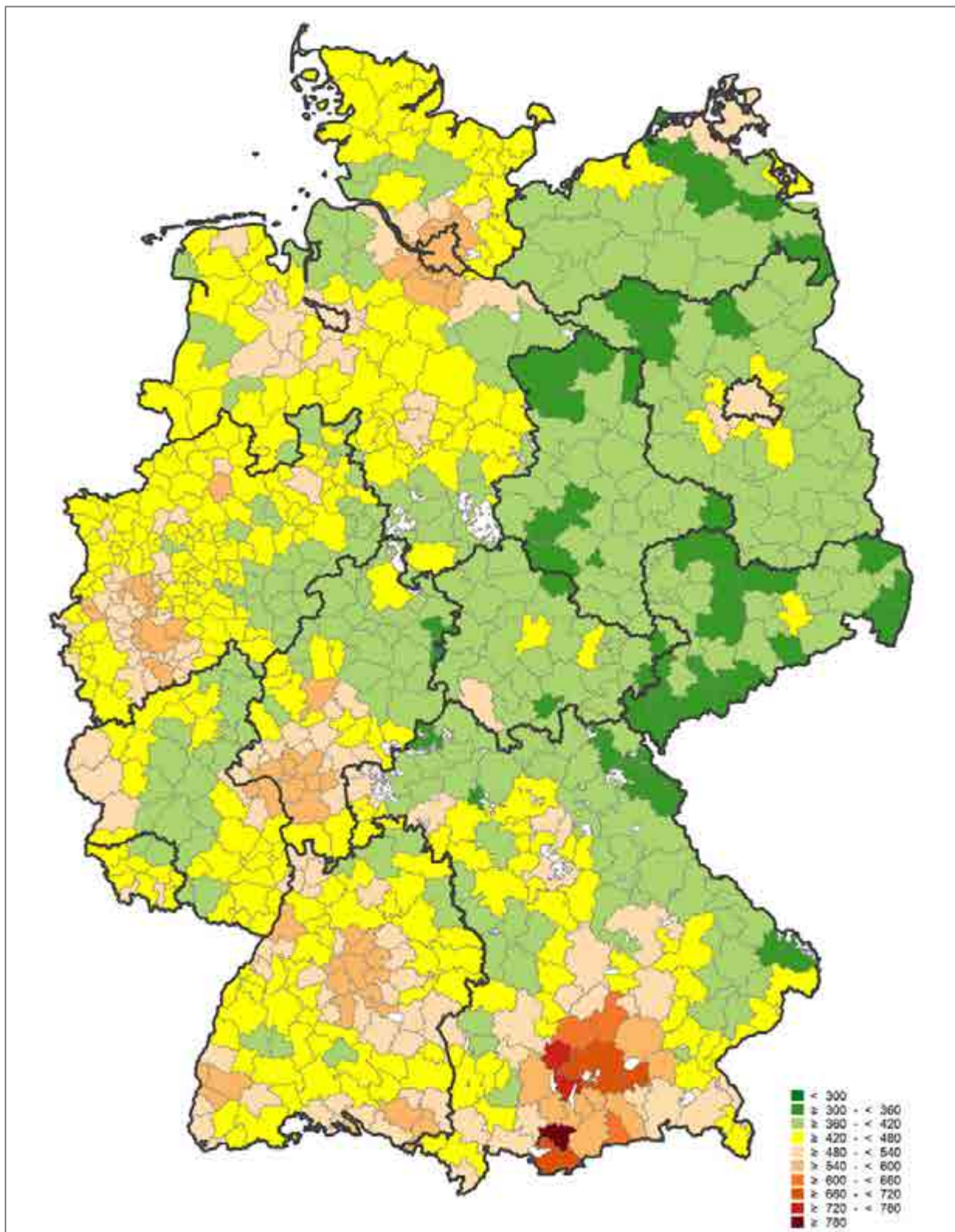
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 43: Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)



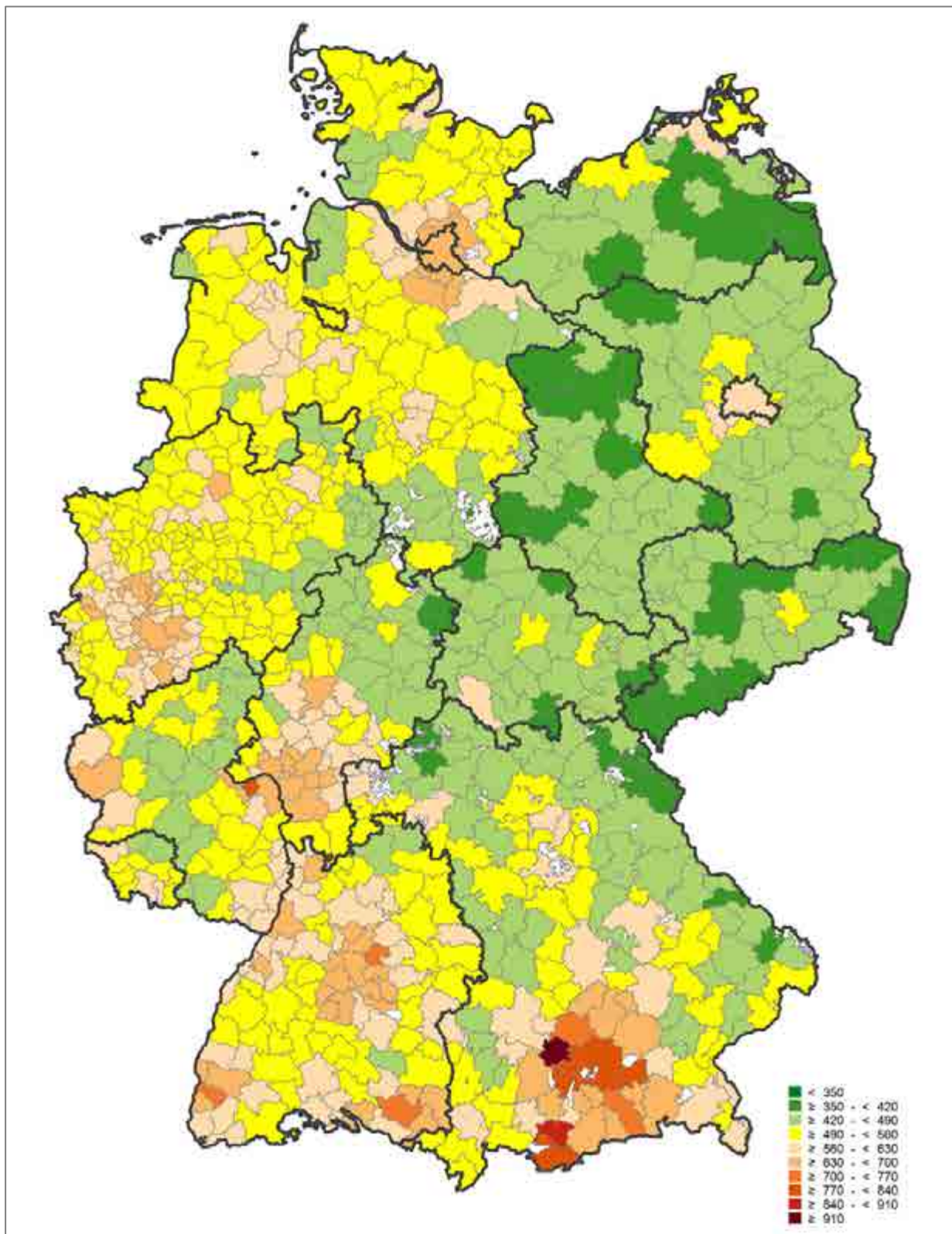
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 44: Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)



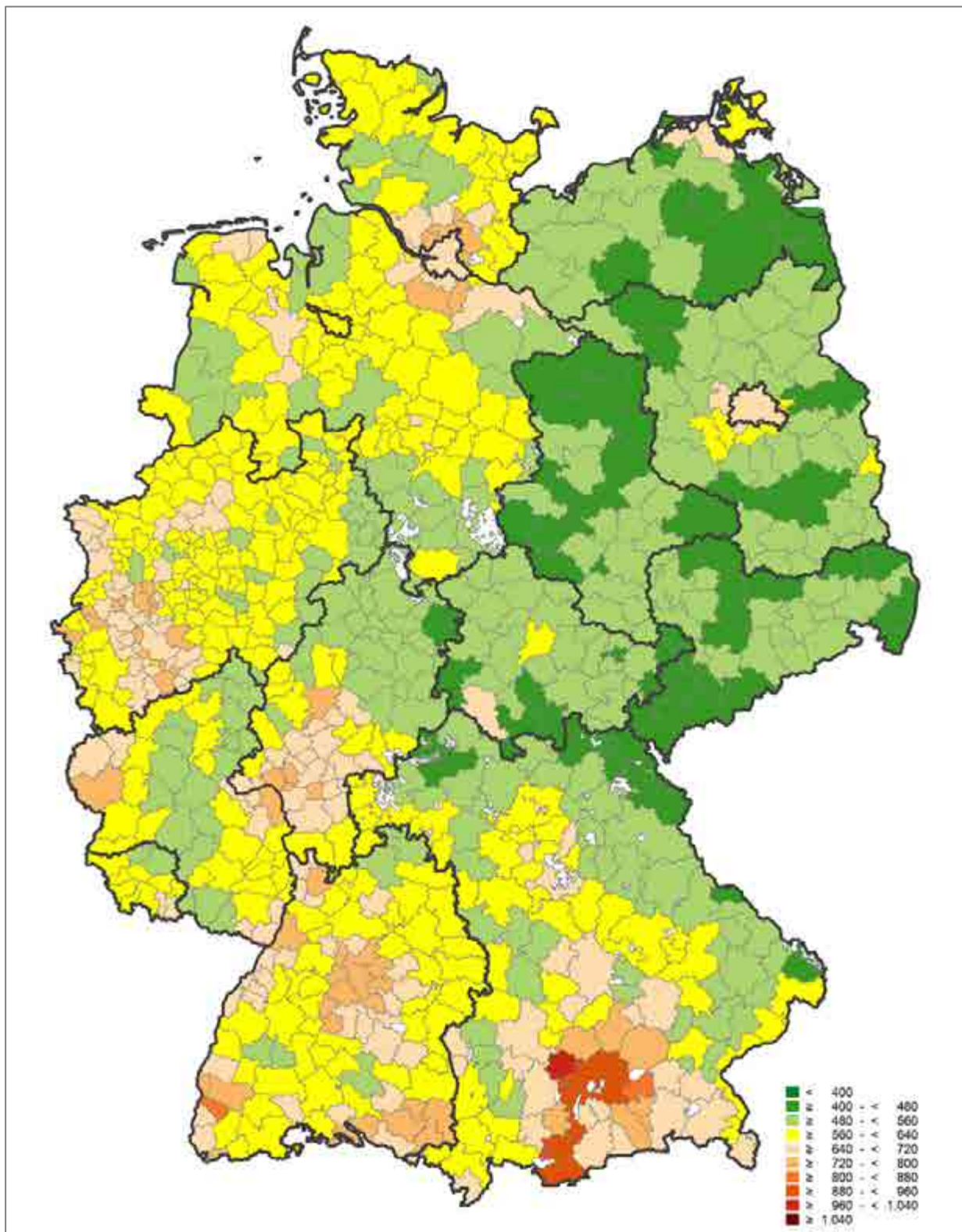
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 45: Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)



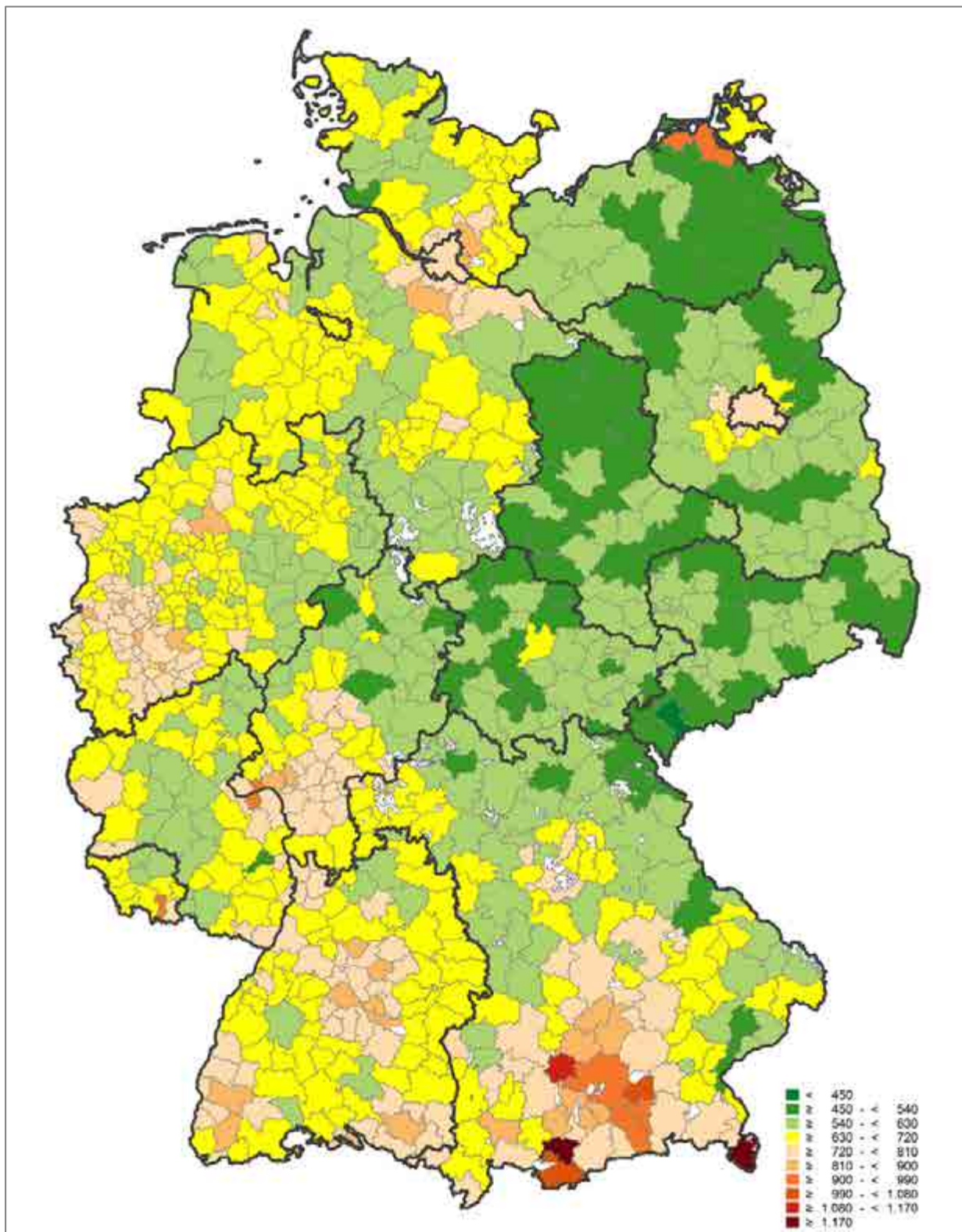
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 46: Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)



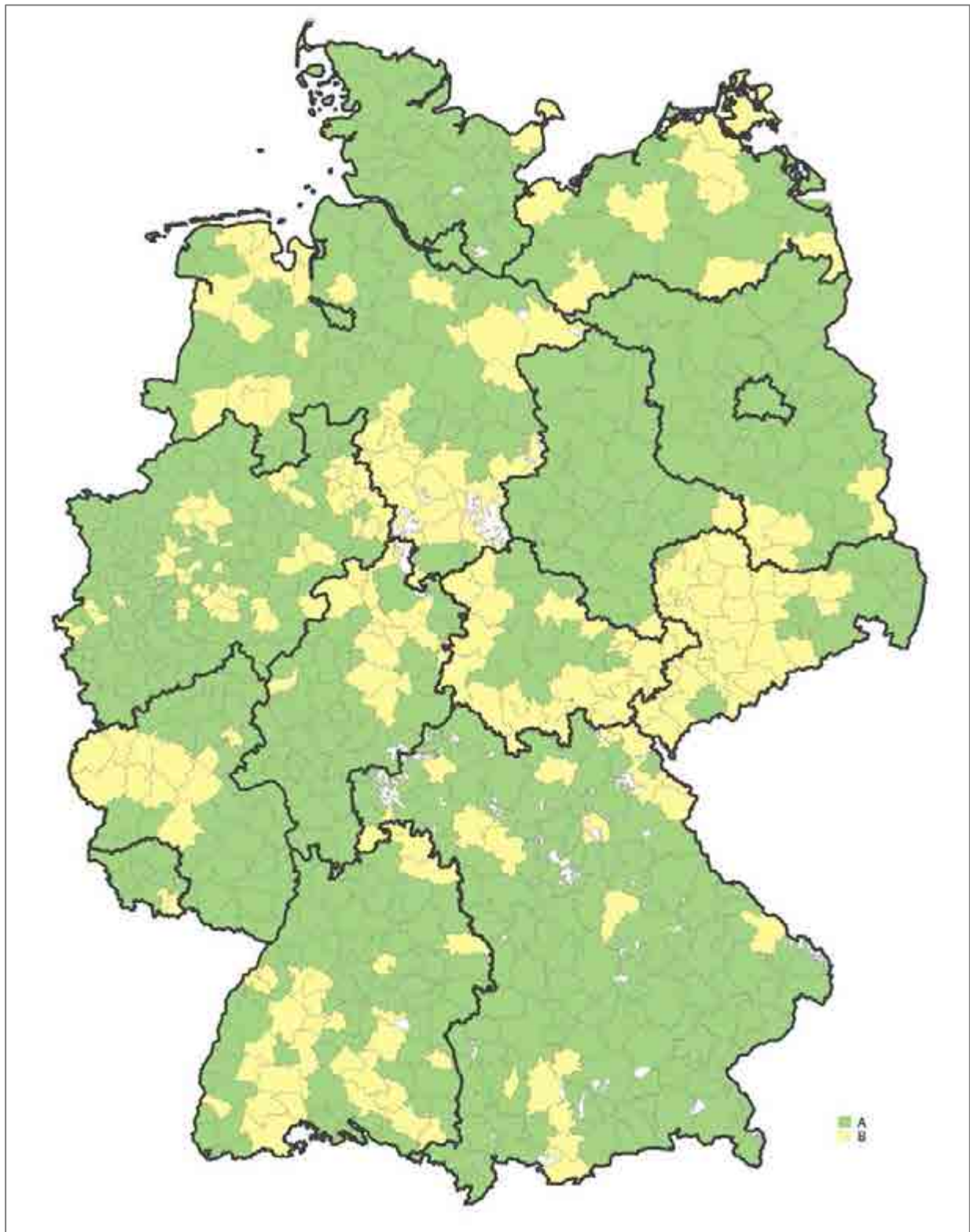
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 47: Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (Ermittlungspfad B)



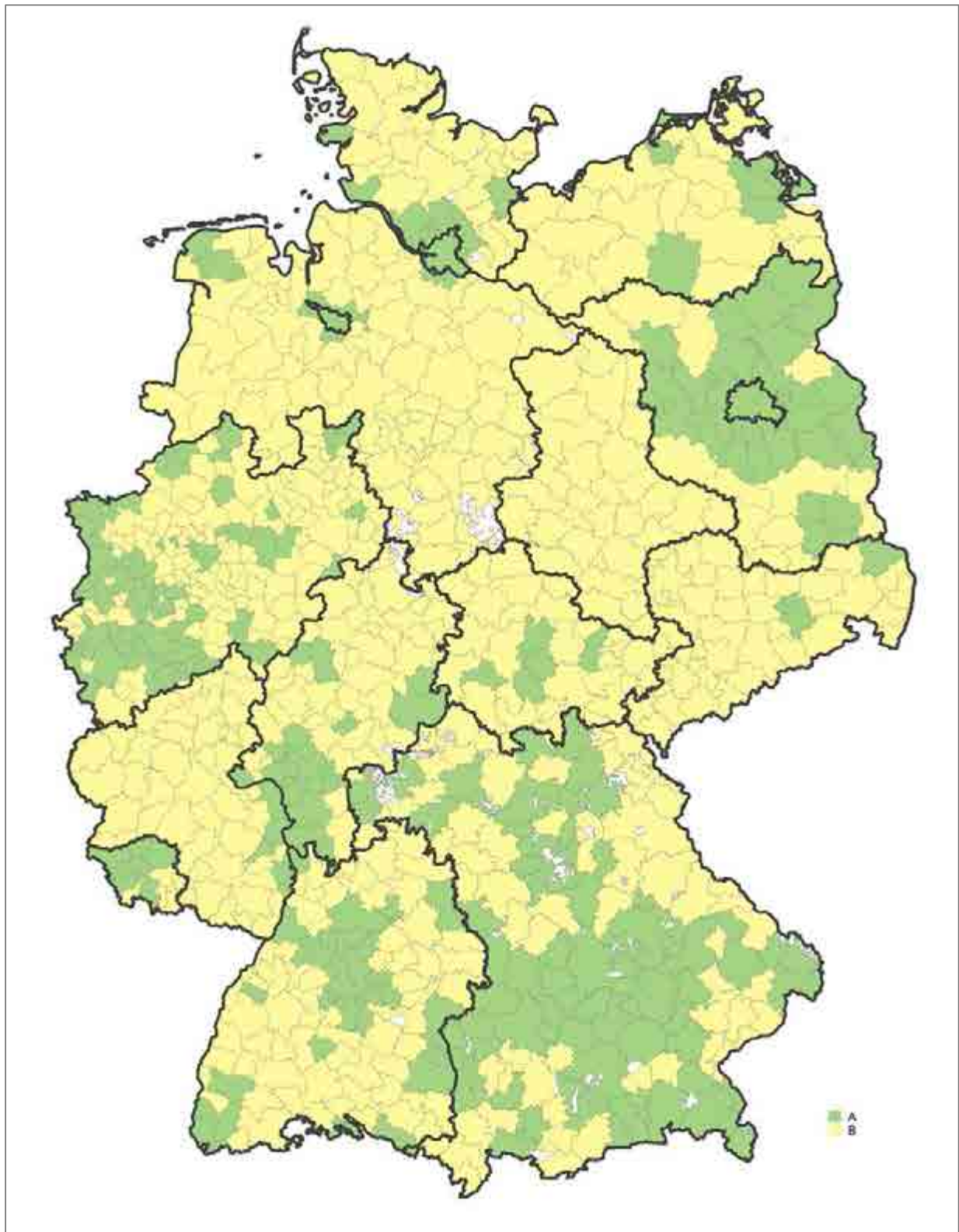
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 48: Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)



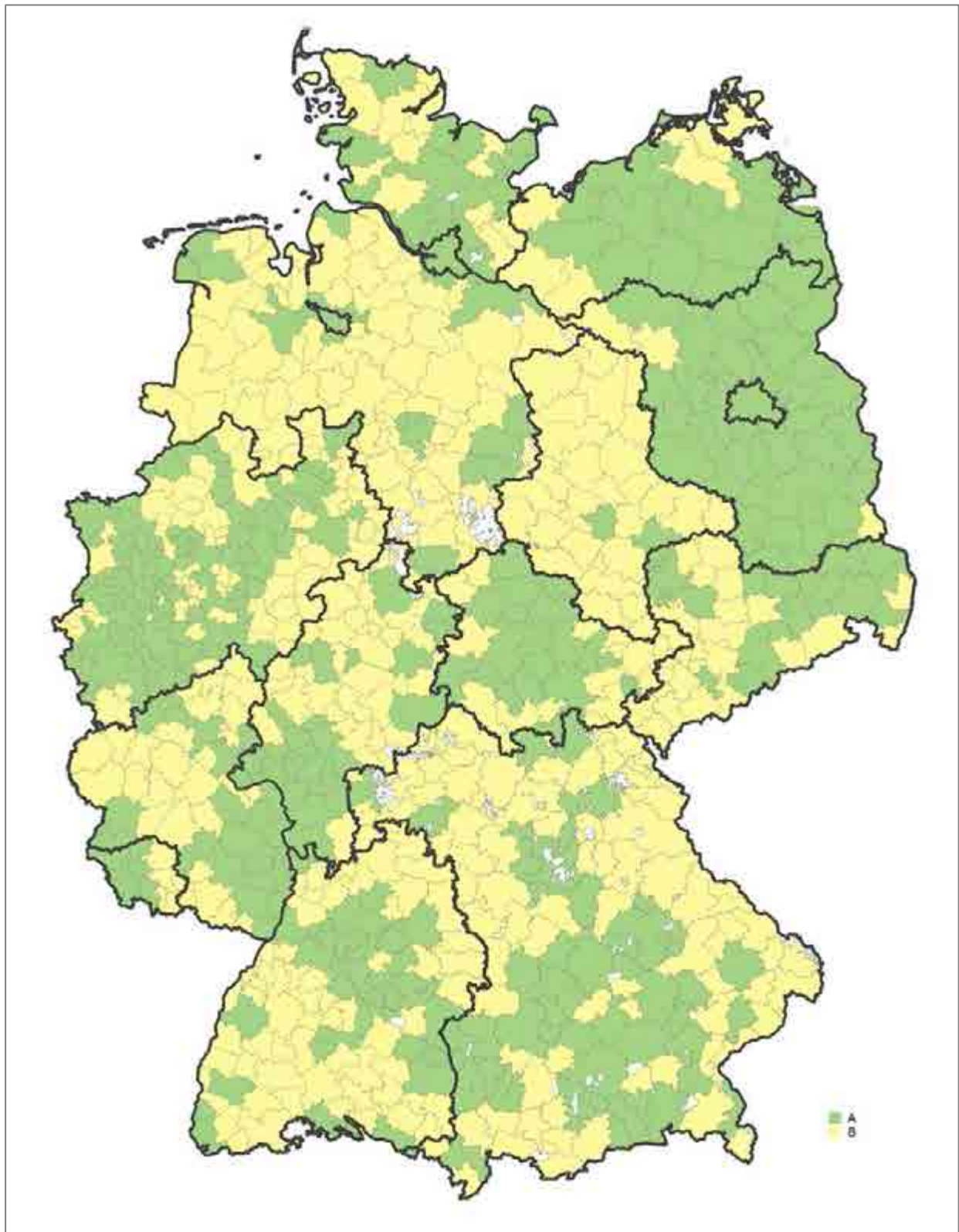
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 49: Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)



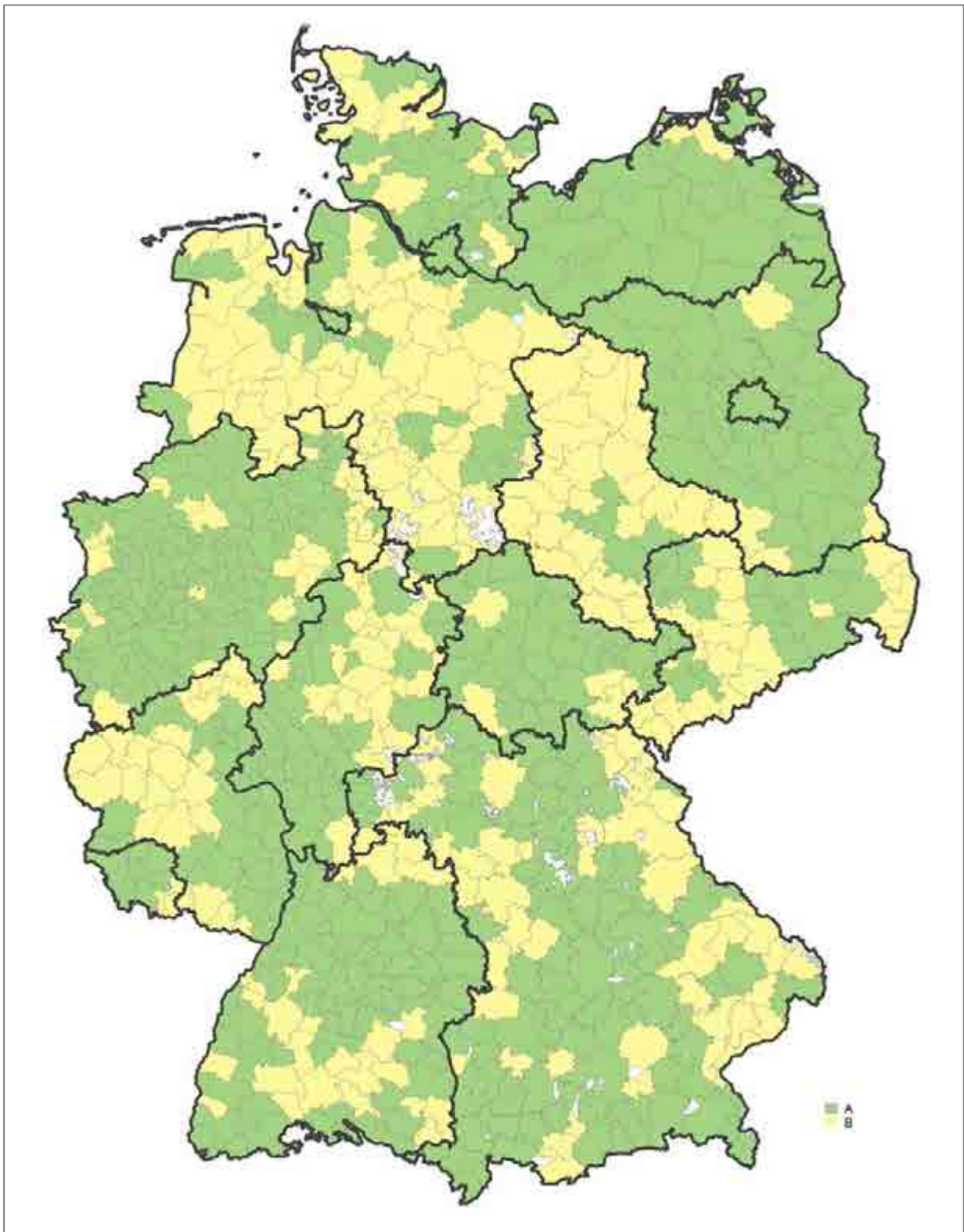
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 50: Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)



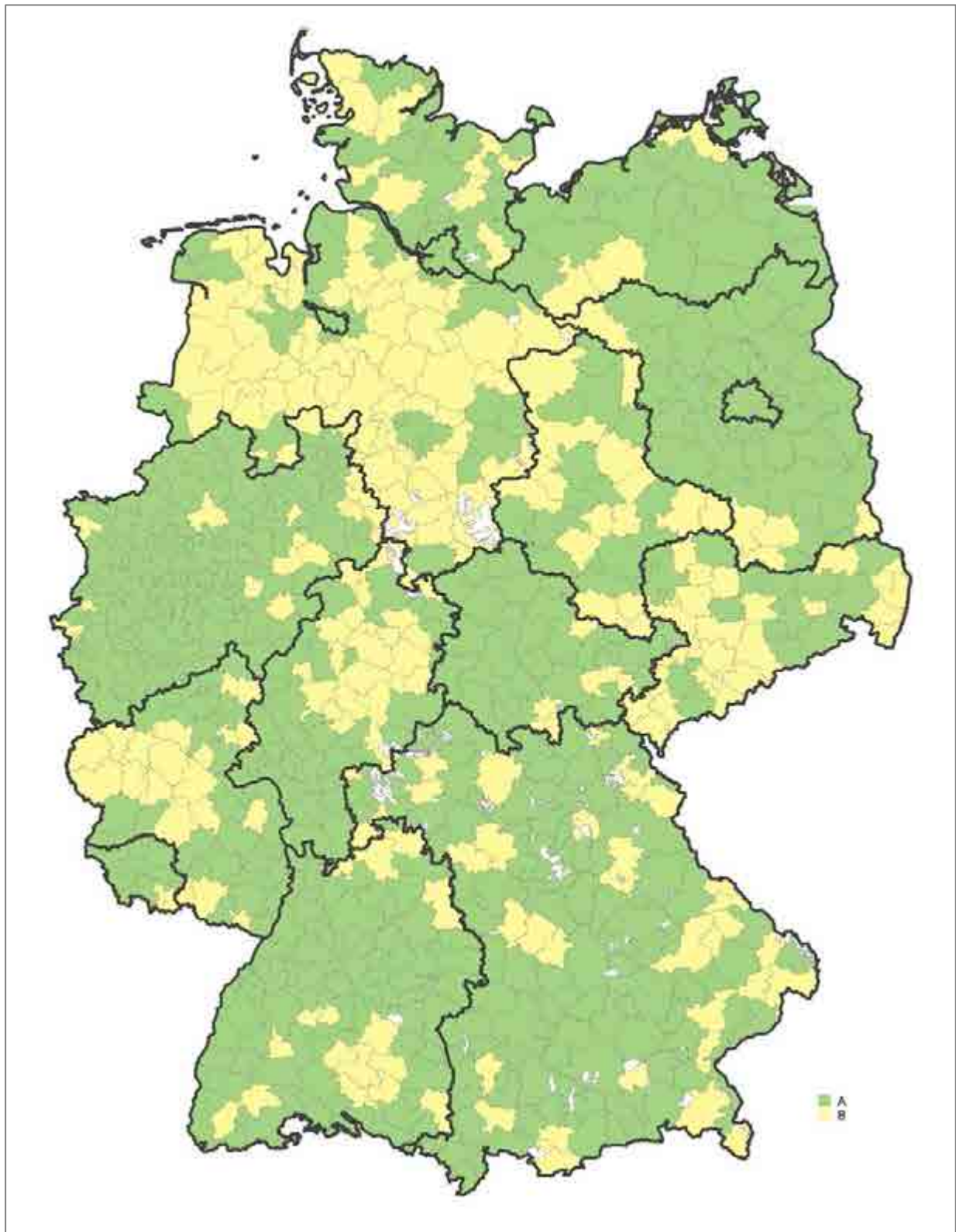
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 51: Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)



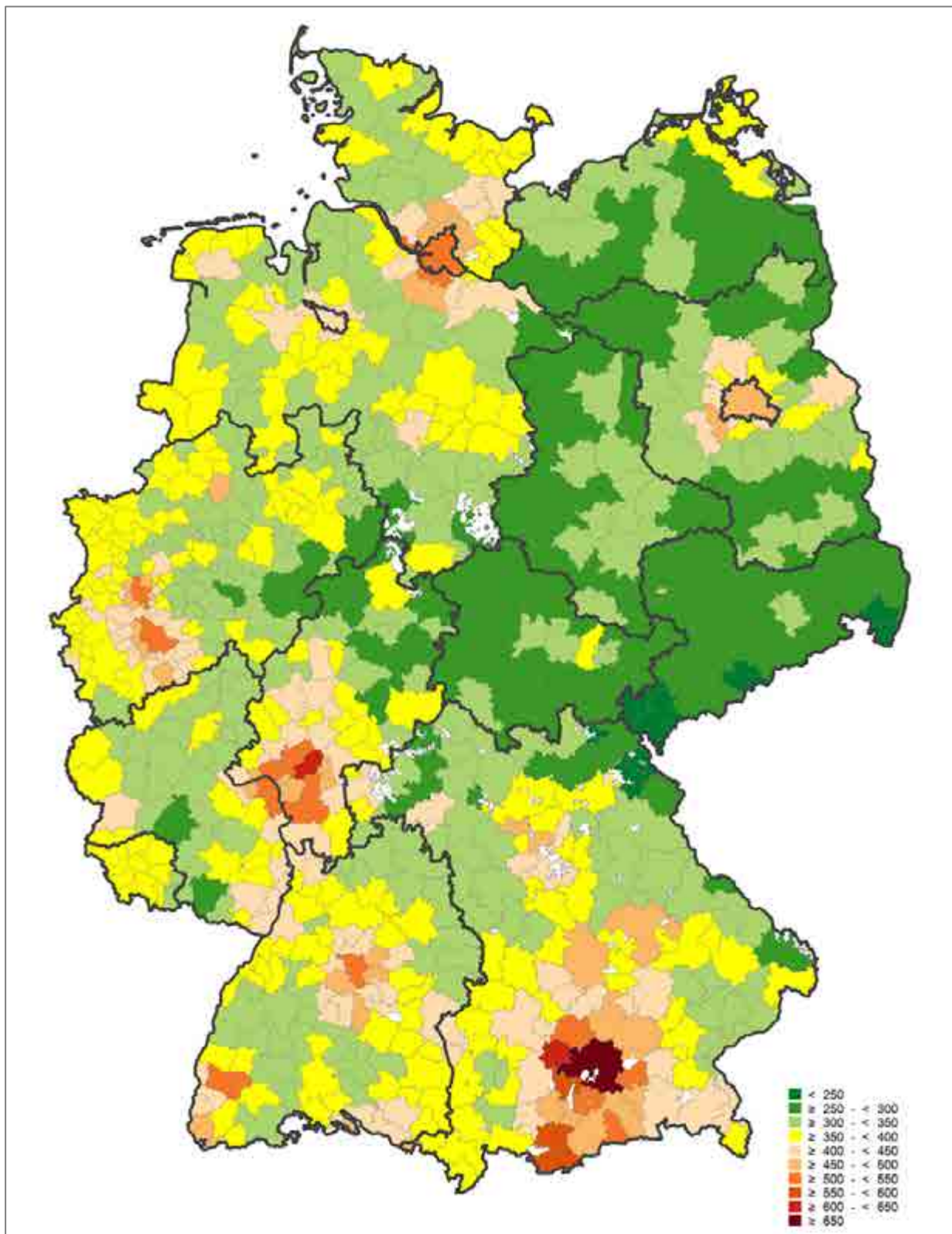
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 52: Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte (Vergleich Ermittlungspfade A und B)



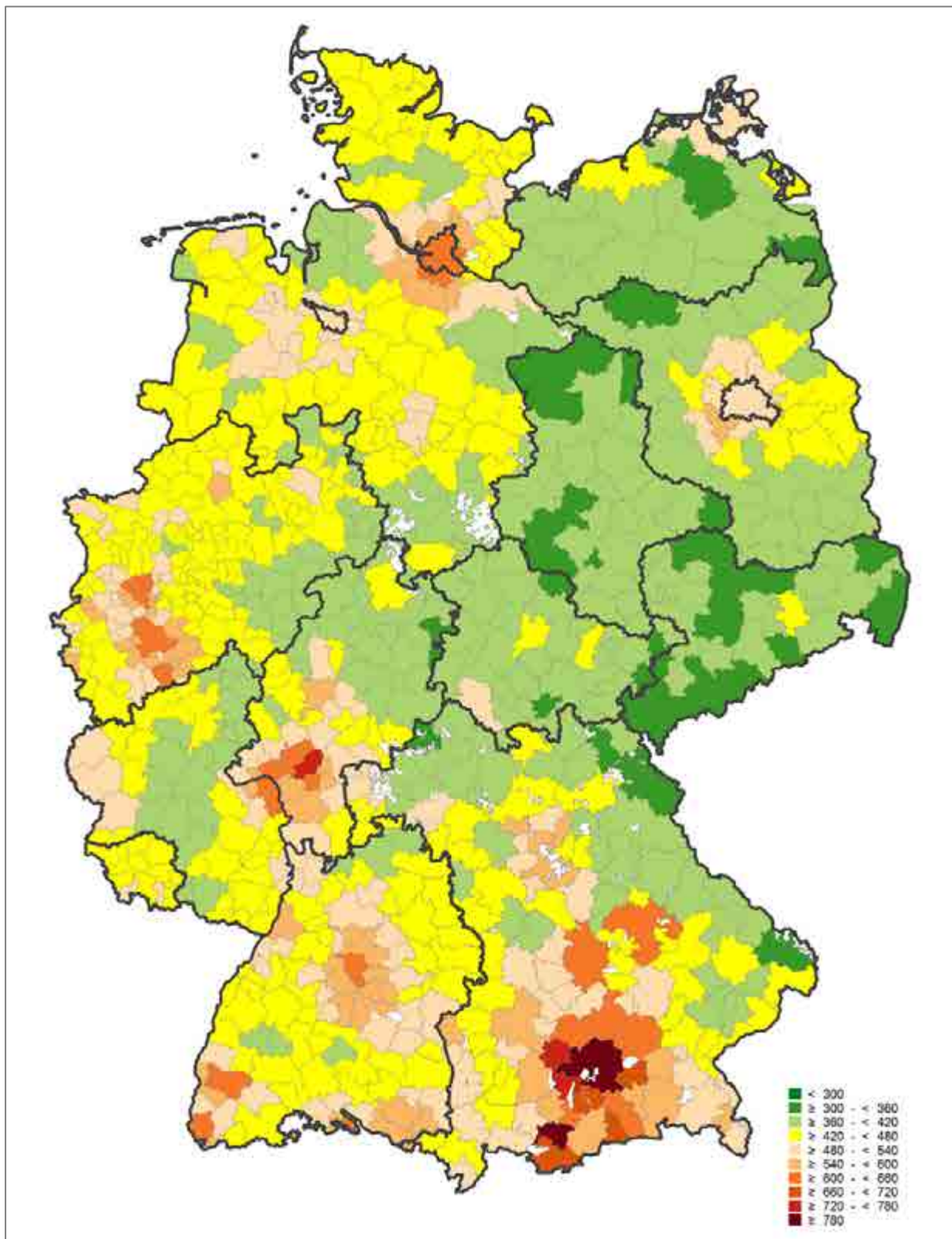
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 53: Indikatorverfahren für Ein-Personen-Haushalte



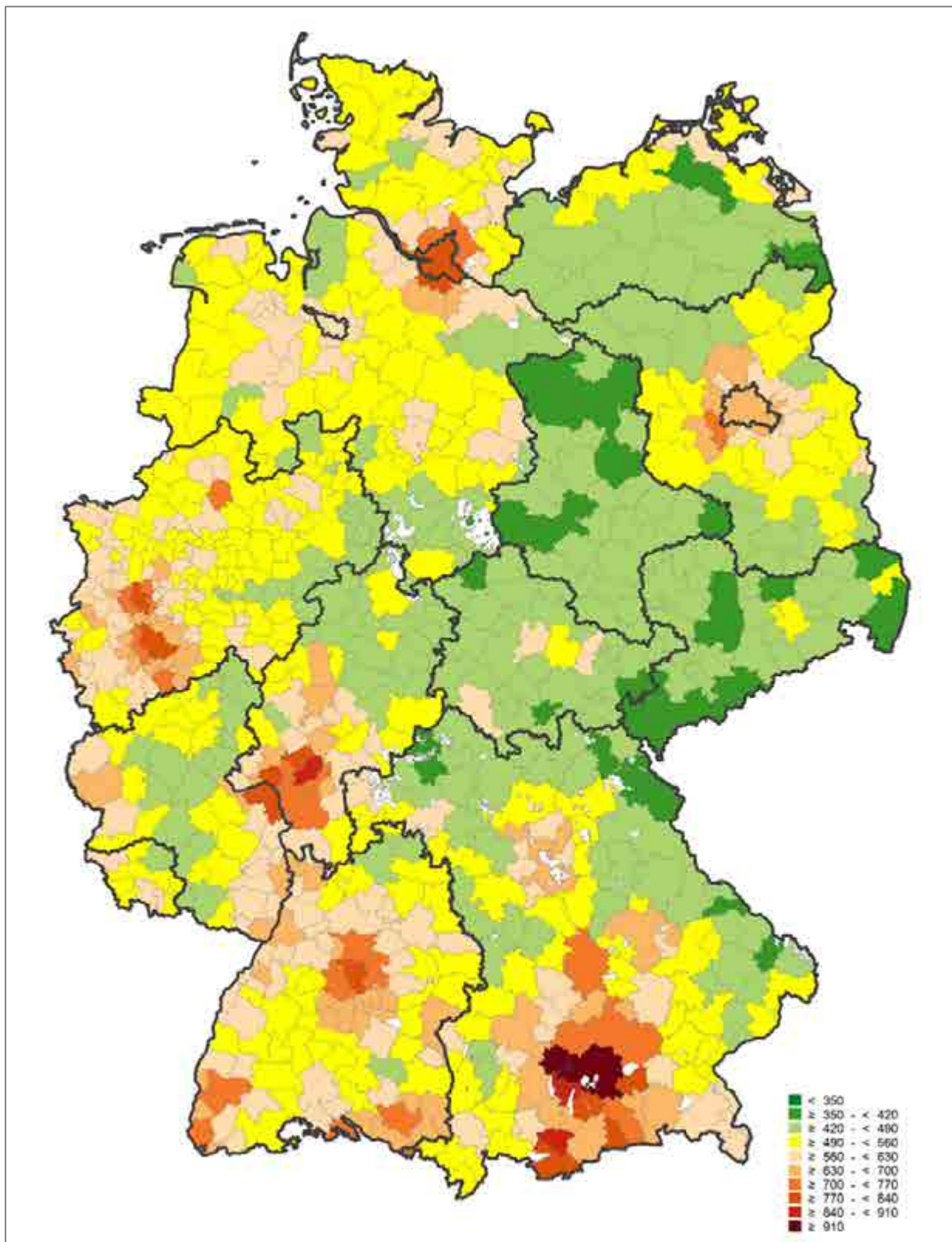
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 54: Indikatorverfahren für Zwei-Personen-Haushalte



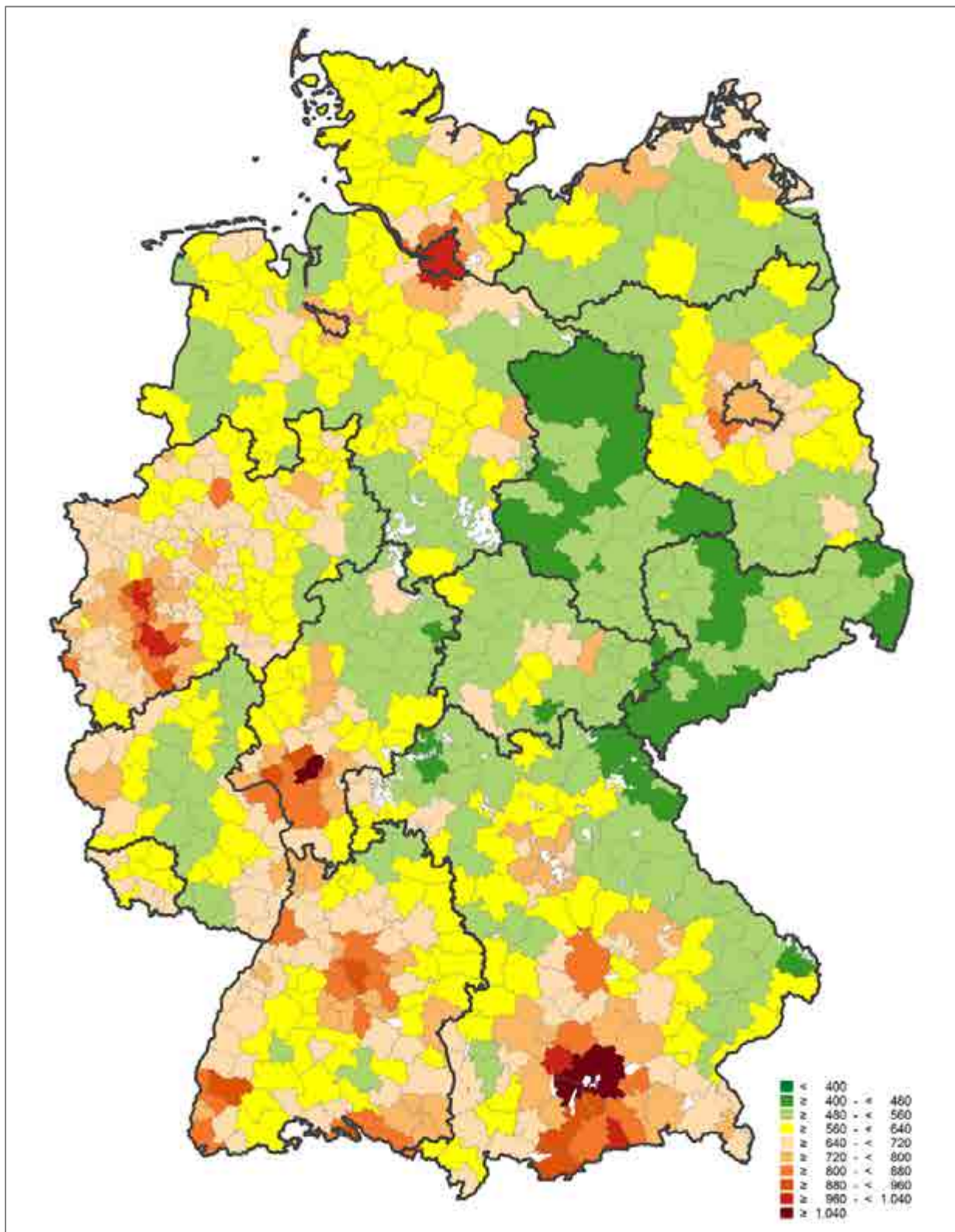
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 55: Indikatorverfahren für Drei-Personen-Haushalte



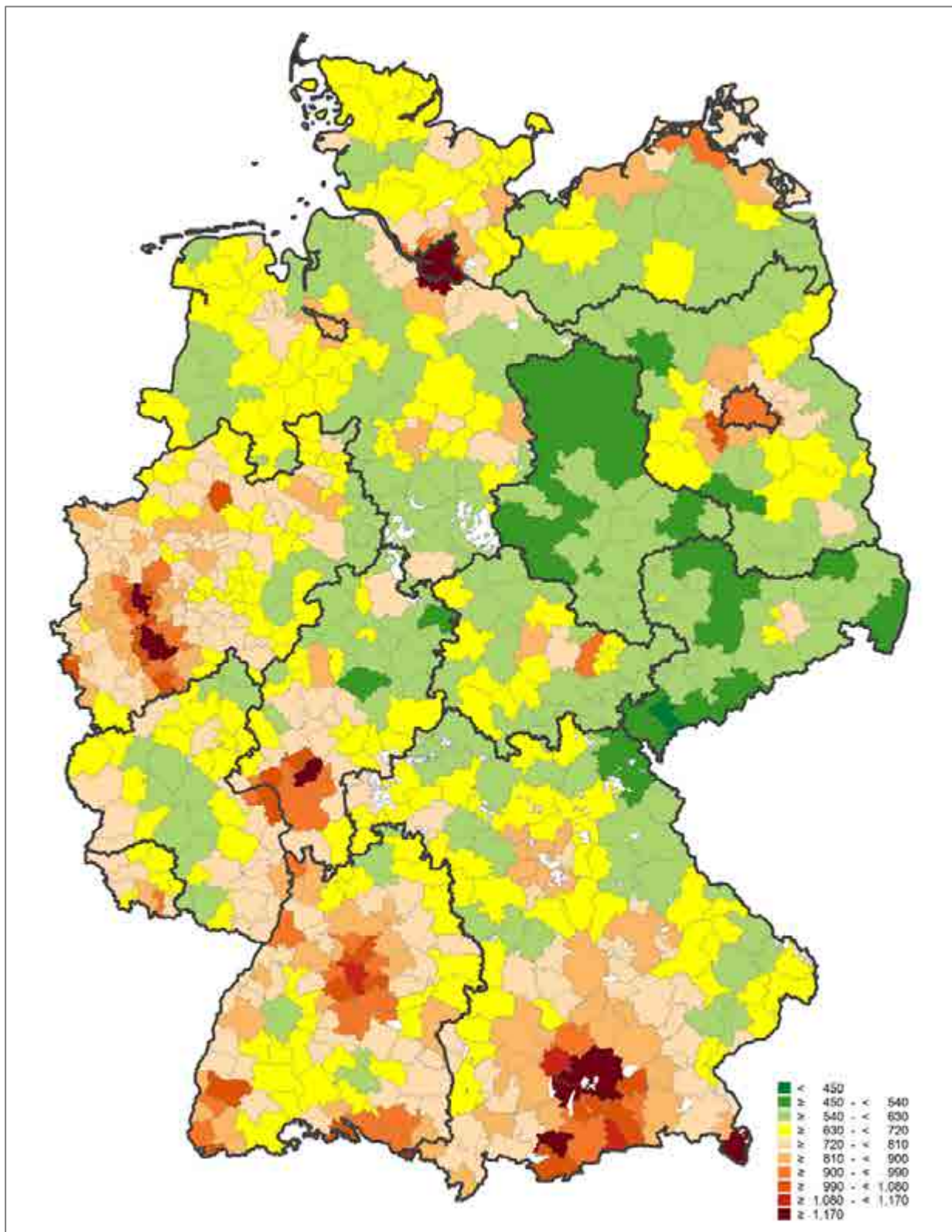
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 56: Indikatorverfahren für Vier-Personen-Haushalte



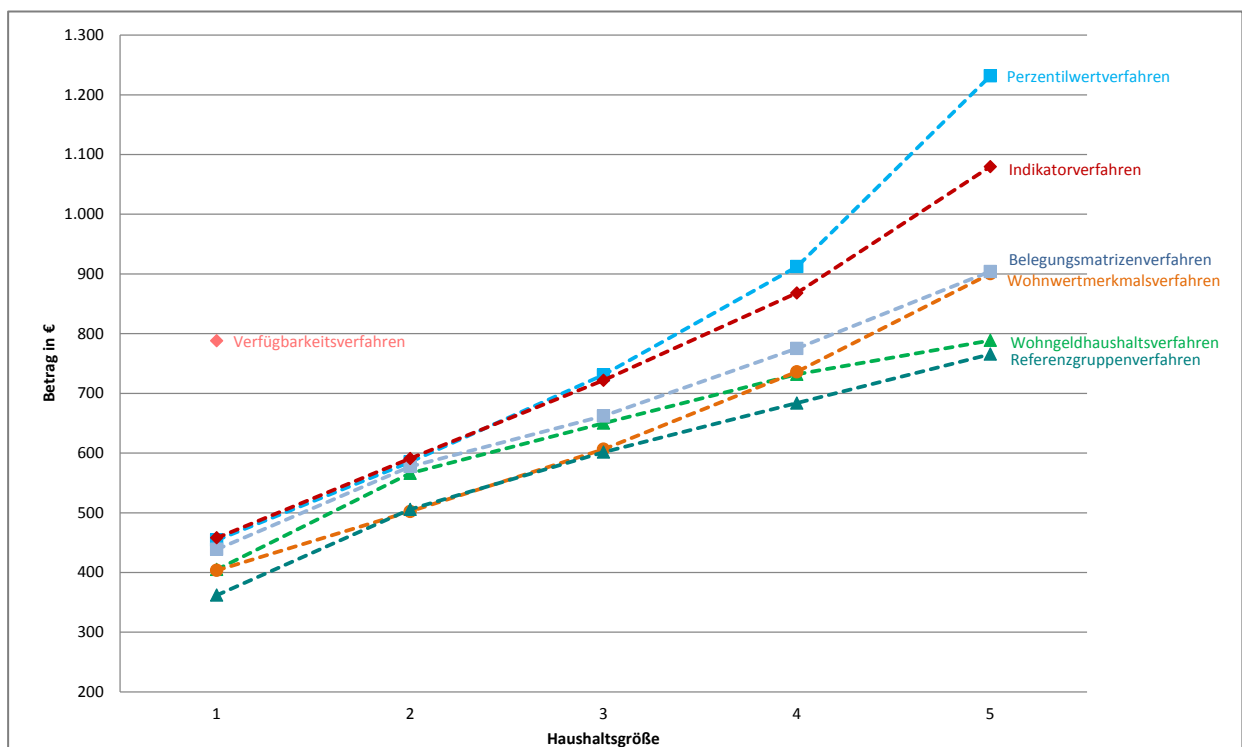
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 57: Indikatorverfahren für Fünf-Personen-Haushalte



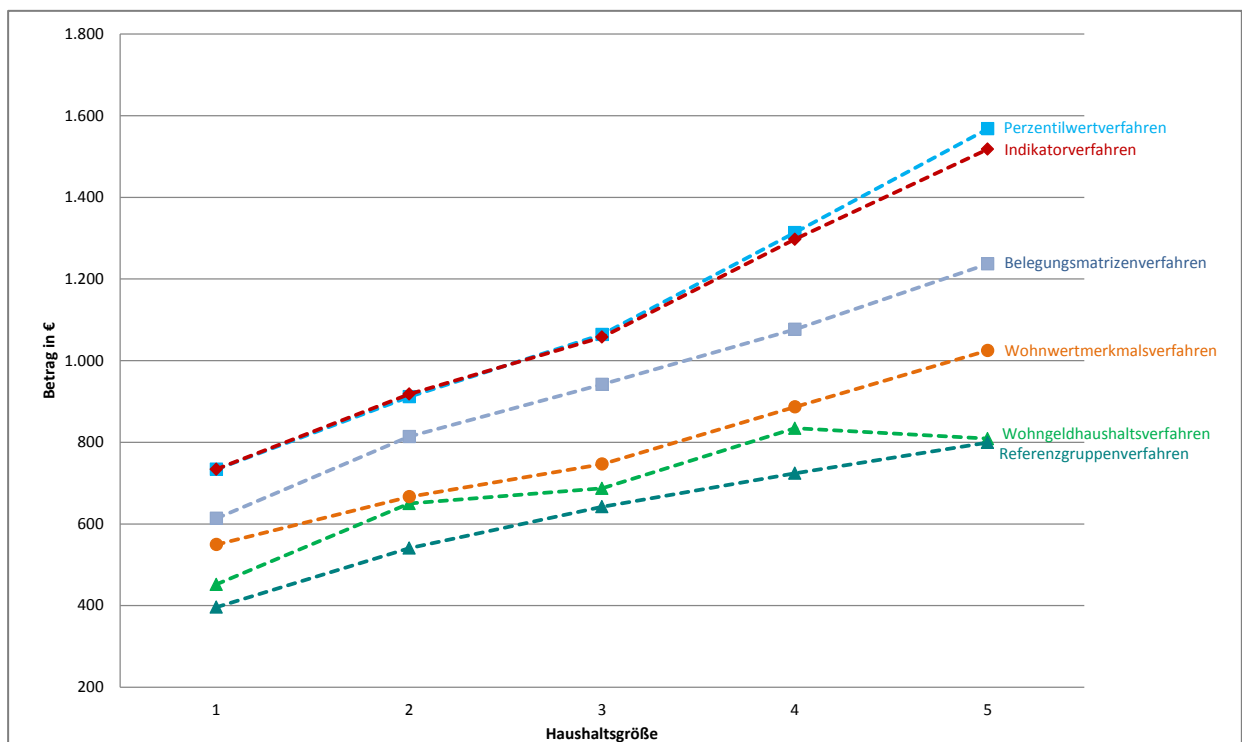
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik und Zensus (vgl. Kapitel 8.4.7 des Endberichts).

Abbildung 58: Fallstudienkommune A



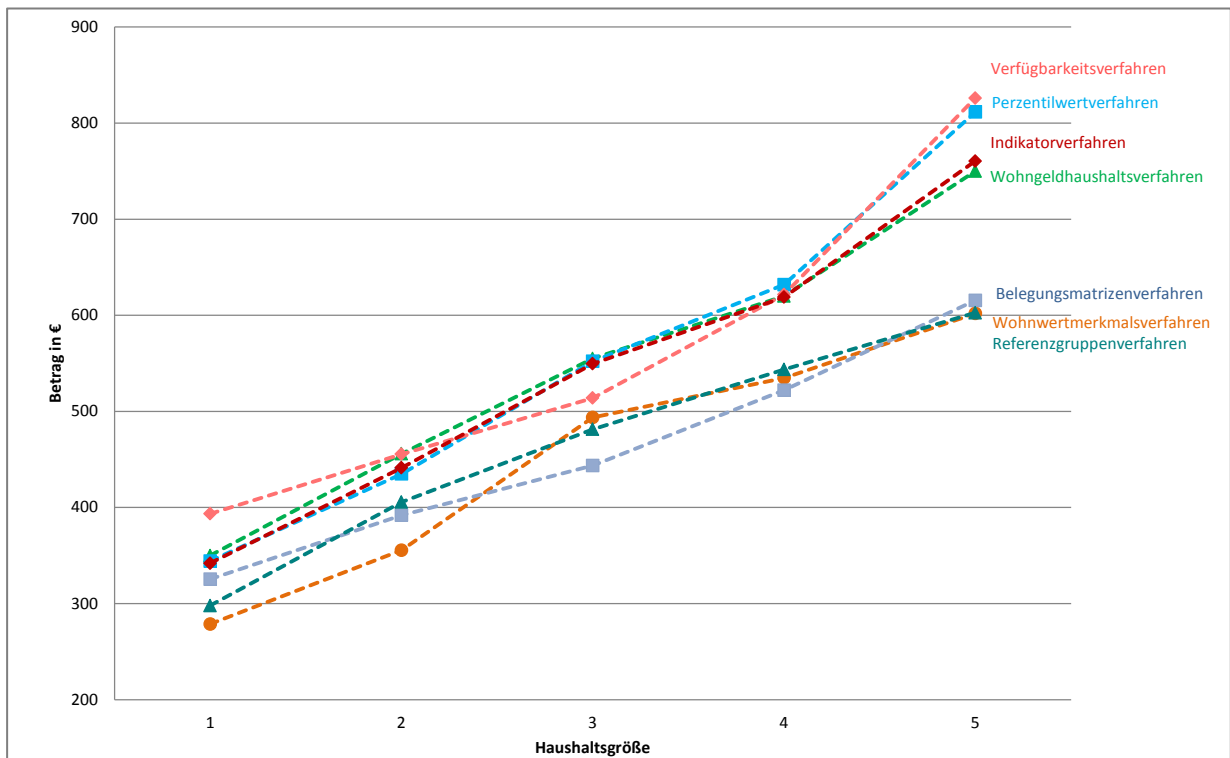
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 59: Fallstudienkommune B



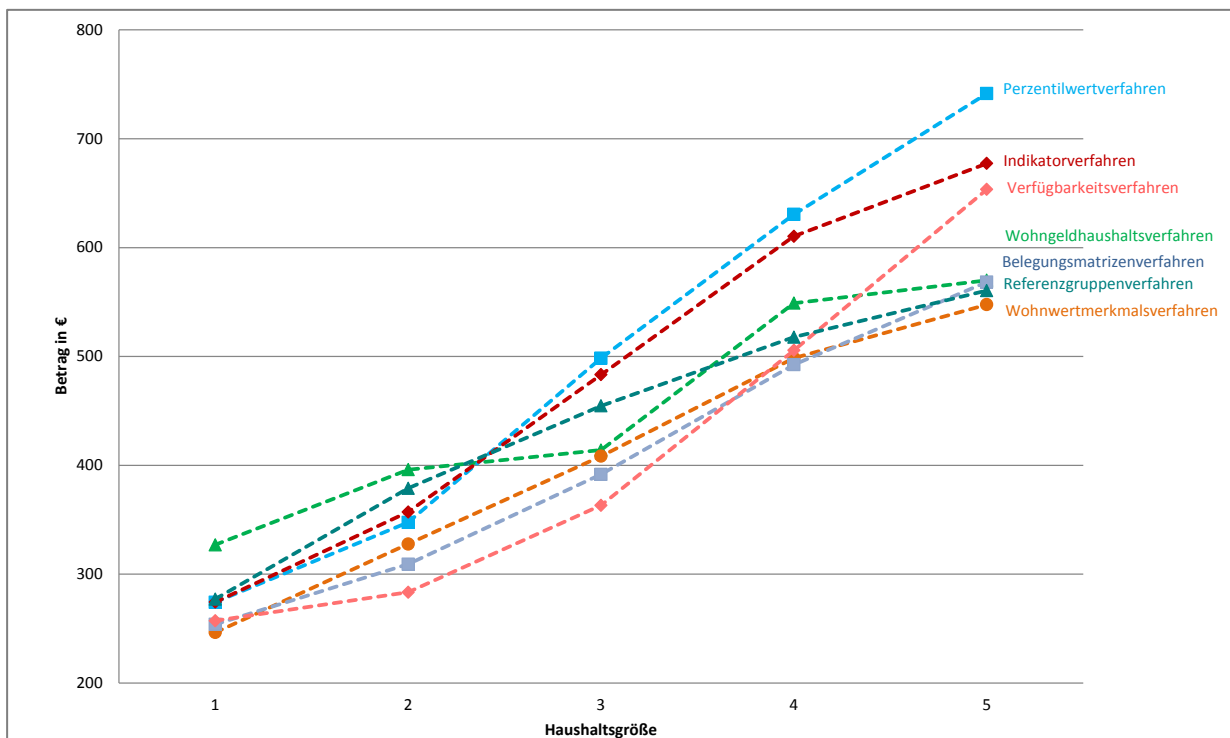
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 60: Fallstudienkommune C



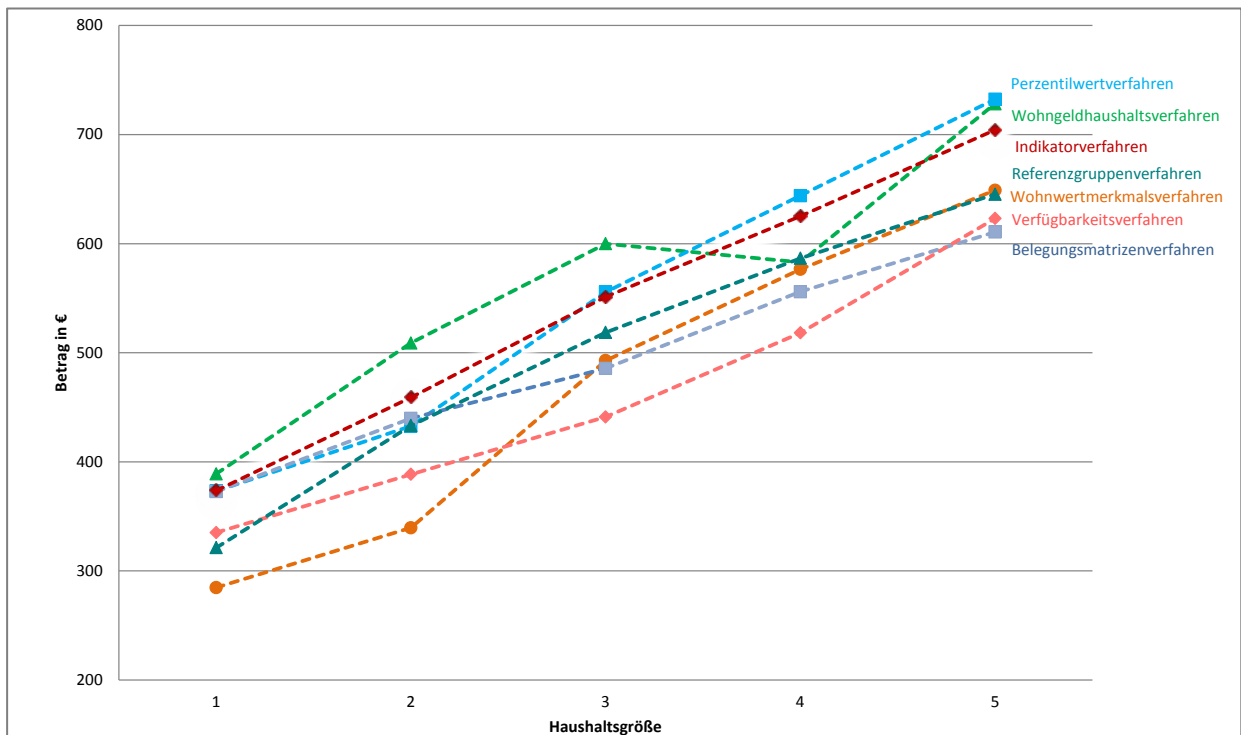
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 61: Fallstudienkommune D



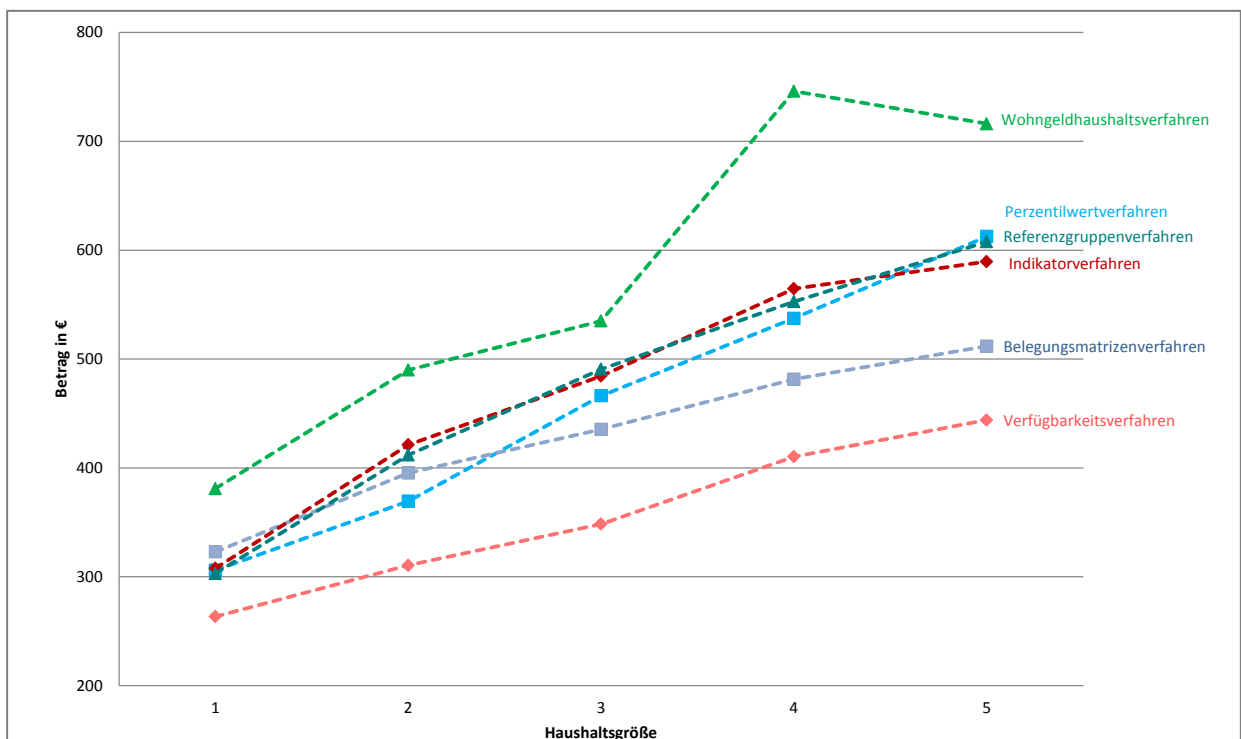
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 62: Teilraum aus Fallstudienkommune E



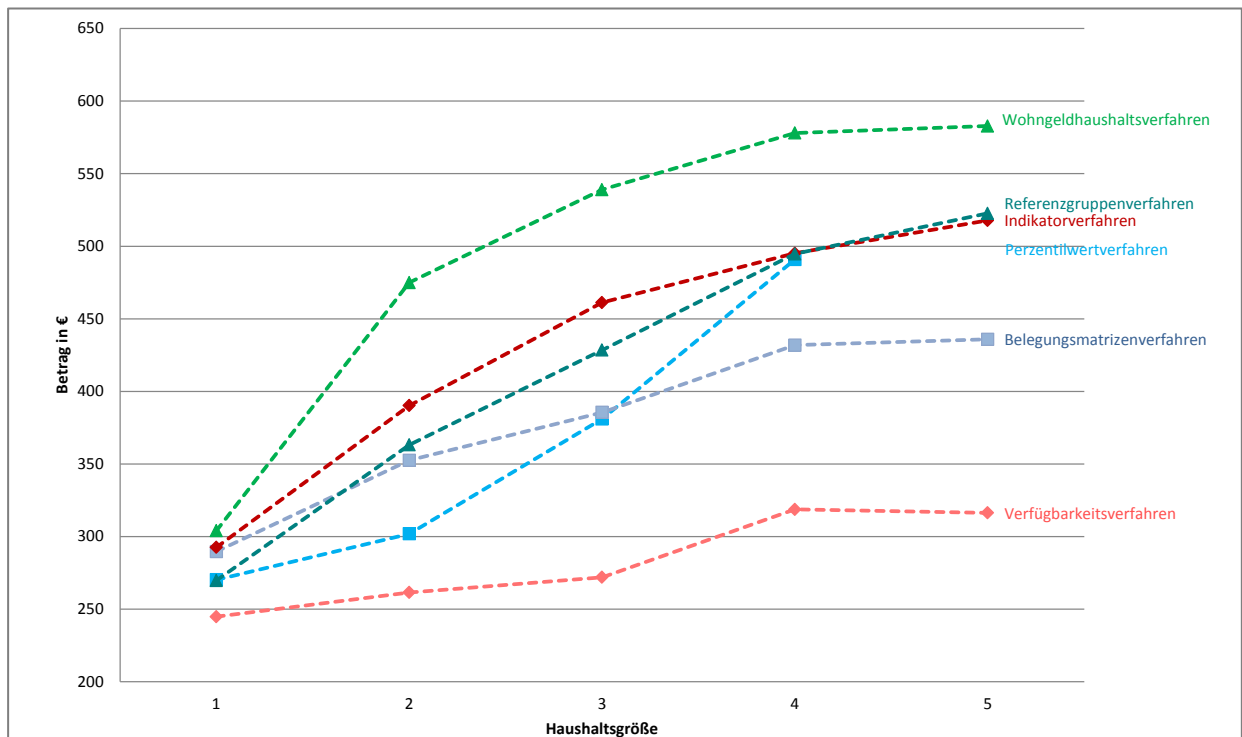
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 63: Teilraum aus Fallstudienkommune F



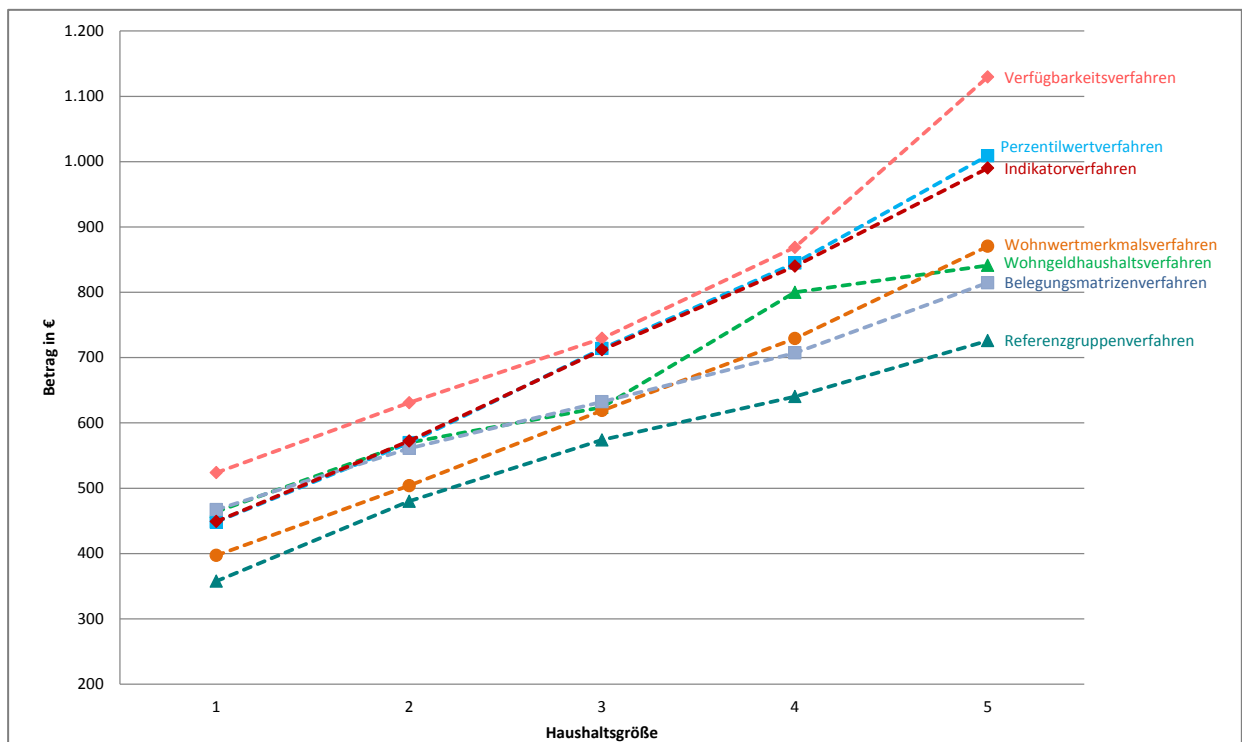
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 64: Teilraum aus Fallstudienkommune G



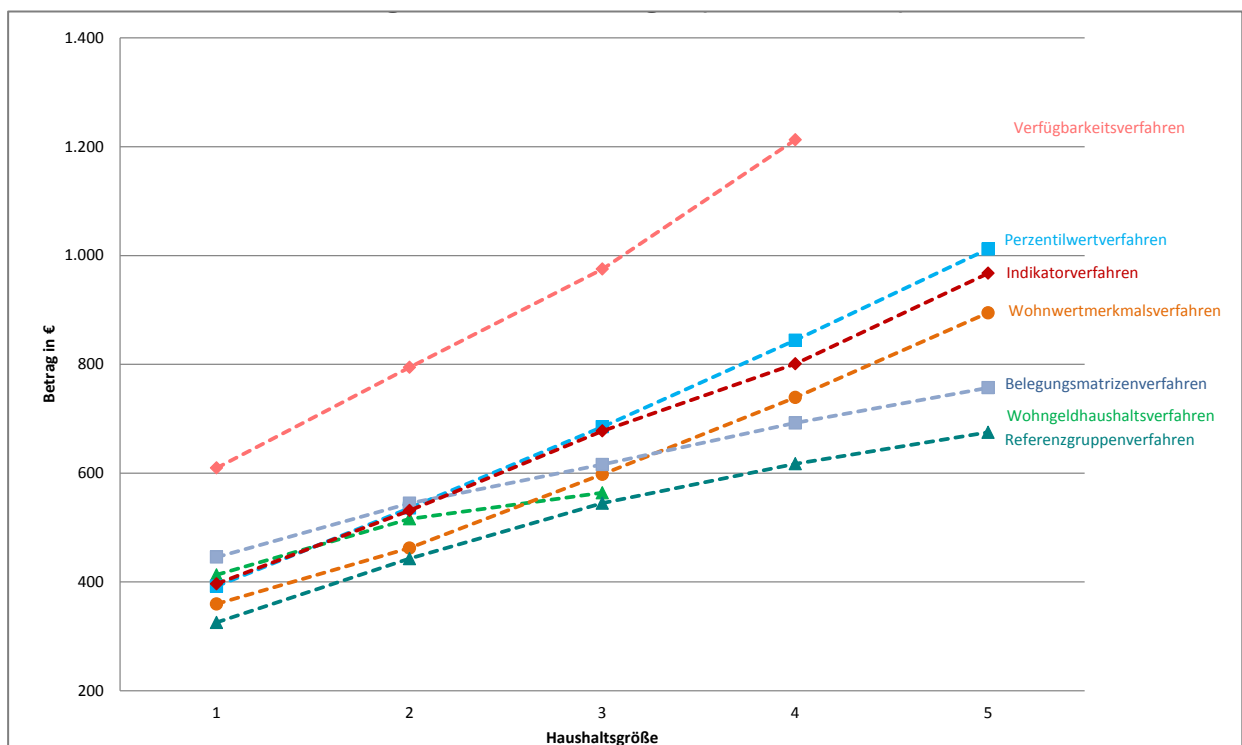
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 65: Teilraum aus Fallstudienkommune H



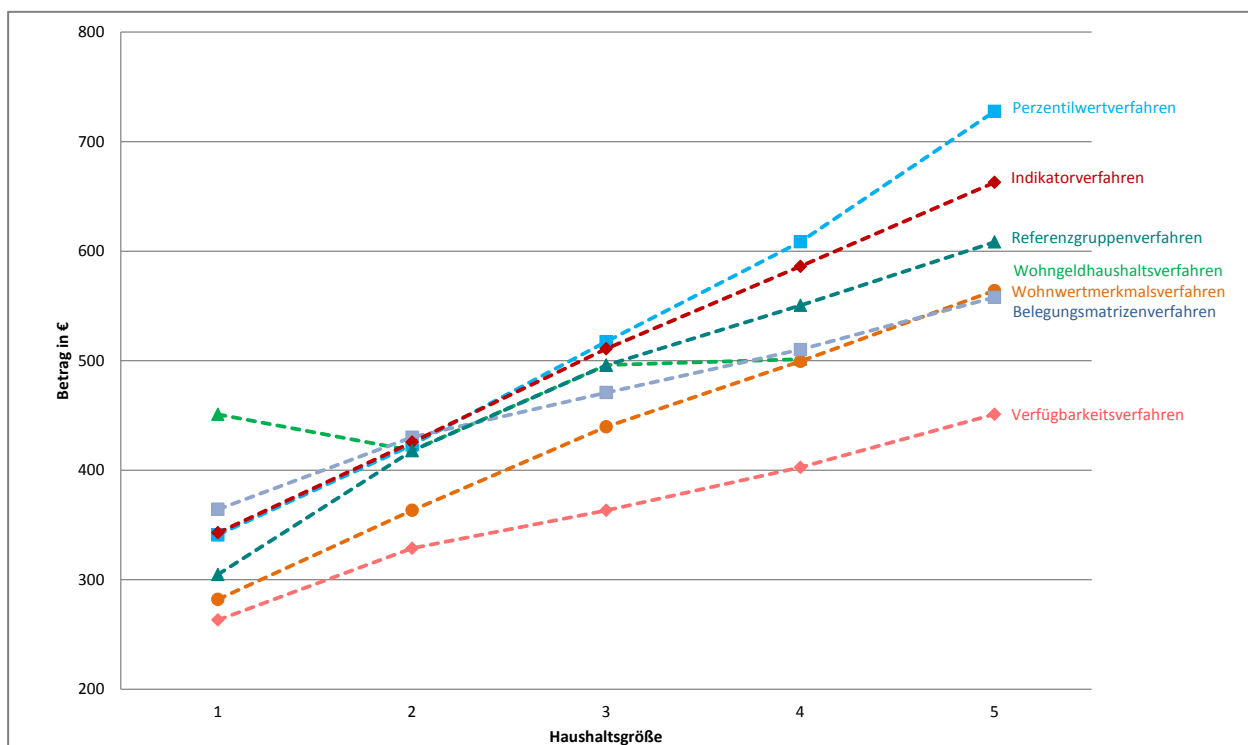
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 66: Teilraum aus Fallstudienkommune I



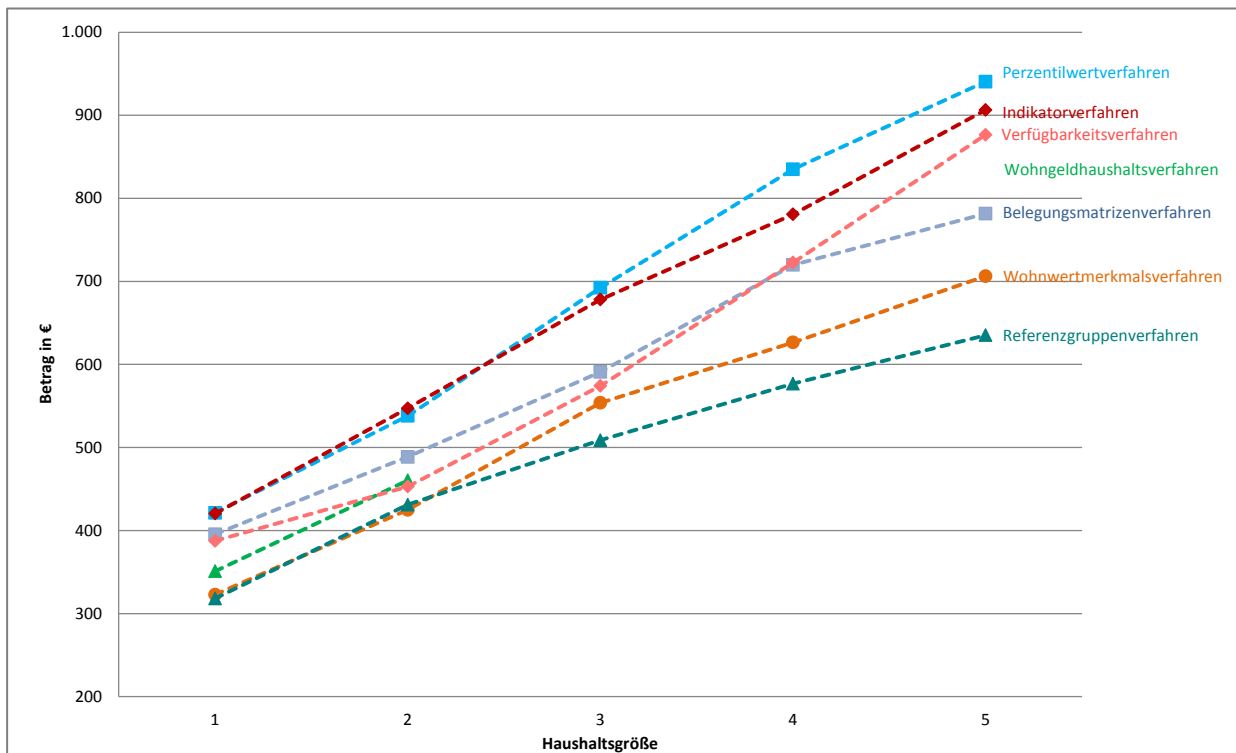
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 67: Teilraum aus Fallstudienkommune J



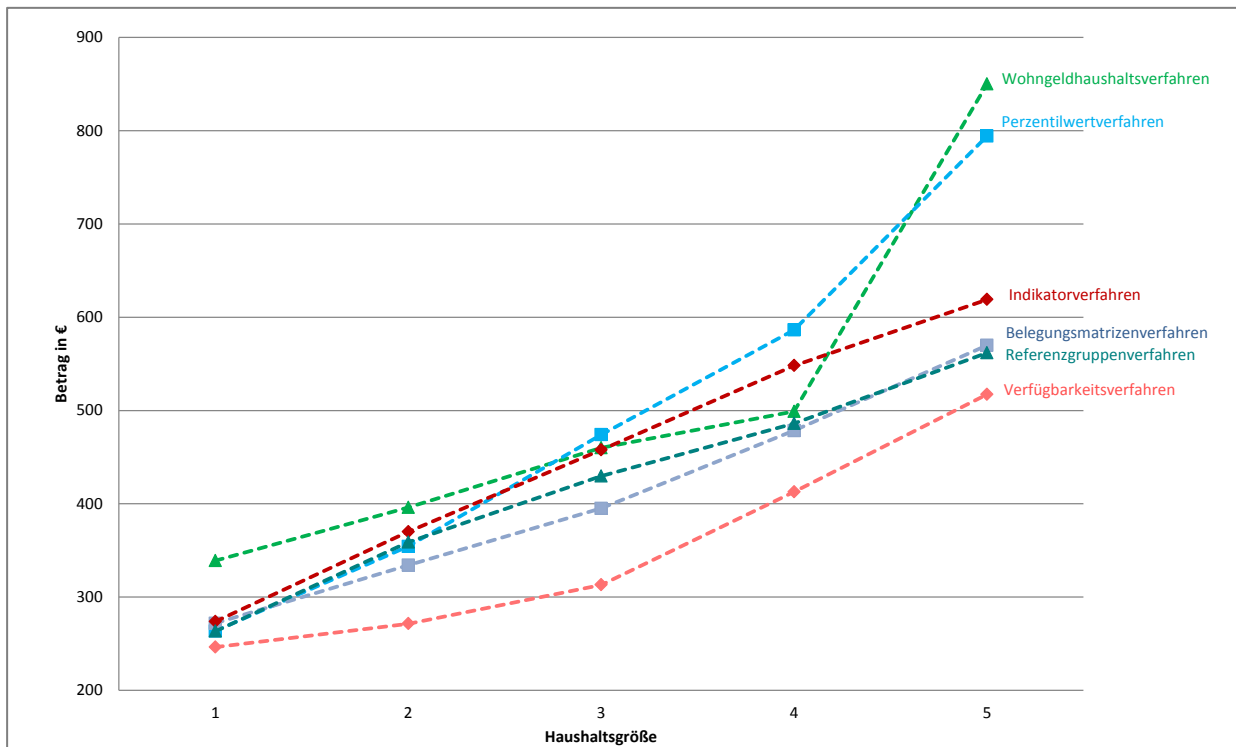
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 68: Teilraum aus Fallstudienkommune K



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.

Abbildung 69: Fallstudienkommune L



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von BBSR, SGB-II-Statistik, Zensus, Mietspiegeln und Wohngeldstichprobe.